

EXPLOITATION DES RESSOURCES NATURELLES DU NORD QUÉBÉCOIS : QUELLE PLACE POUR
LE DROIT AU CONSENTEMENT LIBRE, PRÉALABLE ET ÉCLAIRÉ?

Par
Camille Fréchette

Essai présenté au Centre universitaire de formation
en environnement et développement durable en vue
de l'obtention du grade de maître en environnement (M. env.)

Sous la direction de Monsieur Denis Audette

MAÎTRISE EN ENVIRONNEMENT
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Janvier 2019

SOMMAIRE

Mots clés : Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones; consentement libre, préalable et éclairé; Nord québécois; droits ancestraux; exploitation minière, exploitation hydroélectrique, foresterie.

L'essai s'inscrit dans le contexte de la montée en influence de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Appuyée par le Canada en 2010, la Déclaration prévoit l'obligation, pour les États, de consulter les peuples autochtones en vue d'obtenir leur consentement libre et éclairé, préalablement à l'exploitation des ressources sur leurs territoires ancestraux. L'objectif principal de cet essai est de faire l'état des lieux de la mise en œuvre du droit au consentement au sein des activités minières, hydroélectriques et forestières du Nord québécois et de proposer des pistes de réflexion sur l'amélioration des pratiques actuelles.

Dans un objectif de contextualisation, l'essai présente d'abord le processus de négociation de la Déclaration, auquel ont participé de façon particulièrement active les peuples autochtones du monde entier. Il met également en lumière les raisons pour lesquelles la mise en œuvre des droits autochtones prévus à la Déclaration peut s'avérer complexe. Parmi ces raisons figurent la divergence des points de vue sur l'interprétation à donner au droit au consentement, de même que la variété des tentatives de mise en œuvre observées dans quatre régions du monde et leurs effets positifs et négatifs sur les peuples autochtones. Au Québec, aucune mesure n'a encore été adoptée afin d'intégrer au droit et aux pratiques internes la Déclaration et son principe de consentement.

L'essai vise ensuite à identifier les distinctions entre les peuples autochtones bénéficiant d'ententes avec les gouvernements canadien et québécois et ceux qui n'en bénéficient pas, ainsi qu'à comparer la législation et les pratiques minières, hydroélectriques et forestières en lien avec la consultation et le consentement autochtones. L'essai démontre ainsi comment chacune des composantes des régimes minier, hydroélectrique et forestier favorise ou nuit au respect du droit au consentement. En guise de synthèse, une évaluation systématique de la performance des trois secteurs industriels relativement au respect du droit au consentement est effectuée. Celle-ci est basée sur des critères d'évaluation adaptés, une échelle de pointage et un système d'indices de pointage. Les résultats soulignent la longueur d'avance de l'industrie forestière quant à la mise en œuvre de pratiques favorables à l'atteinte du consentement. Ils révèlent également l'écart entre le sort réservé aux nations et communautés autochtones qui disposent d'ententes comportant des mesures contraignantes pour le gouvernement québécois, en particulier les traités, et ceux qui n'en disposent pas. Enfin, des recommandations sont formulées afin d'accompagner les décideurs dans l'élaboration de stratégies de mise en œuvre du droit au consentement. Celles-ci reposent sur la prémisse que les peuples autochtones doivent avoir la liberté de choisir les façons d'opérationnaliser ce droit, et ce afin de respecter le droit à l'autodétermination que défend la Déclaration et que vise à servir le droit au consentement.

REMERCIEMENTS

Cet essai représente une aventure et un défi dont je n'aurais su tirer pleine satisfaction sans le précieux apport d'individus passionnés, généreux et d'une grande compétence. Je souhaite ainsi remercier tous celles et ceux qui ont contribué à la richesse de cette expérience à leur façon. Un merci tout particulier à mon directeur d'essai, Denis Audette, pour m'avoir amenée à repousser mes limites. La confiance et la liberté accordées par Denis tout au long du processus de planification et de réalisation de l'essai m'ont permis de grandir, et ce, tant sur le plan académique que personnel.

Je tiens également à remercier les spécialistes des divers domaines couverts par l'essai qui ont contribué à la qualité de ce travail. Je remercie donc Doris Farget et Gilles Côté pour leurs analyses critiques et précises ainsi que pour leurs judicieuses recommandations. Je remercie également les personnes suivantes pour avoir partagé avec moi leur expérience et leur savoir au sein des trois industries couvertes par cet essai : Martin Boucher, Vice-président au développement durable chez Stornoway Diamonds, pour l'industrie minière; Mathieu Boucher, Chef - relations avec les communautés autochtones chez Hydro-Québec, pour l'industrie hydroélectrique; ainsi que Geneviève Labrecque, Chef forestier Québec pour la compagnie Matériaux Innovants Rayonier Advanced Materials, Marie-Eve Sigouin, Coordinatrice certification forestière chez Matériaux Innovant Rayonier Advanced Materials, et Benoît Croteau, Directeur territoire et environnement du conseil de la Première Nation d'Abitibiwinni, pour l'industrie forestière.

Enfin, je remercie chaleureusement mes proches, source infinie d'écoute et d'encouragements. Merci à mes parents et à ma grand-maman Claire pour le support inconditionnel dont vous m'avez fait cadeau tout au long de mon parcours. Merci à mes amis Théo, Marie, Karo, Maude, Émile, Ariane, Élise, Anne, Nick et plein d'autres, pour votre présence, votre curiosité, votre générosité, votre intensité, votre humour, vos couleurs, et les aventures à venir...

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1. ORIGINES ET INTERPRÉTATION INTERNATIONALE DU CLPE	4
1.1. Ce que représente la DNUDPA	4
1.2. Précurseurs et négociation de la Déclaration	5
1.3. Controverse d'interprétation du droit au CLPE	8
1.4. Exemples internationaux d'interprétation et de mise en œuvre du CLPE	11
1.4.1 L'Amérique latine et l'exemple de la Bolivie	11
1.4.2 Asie : Mise en œuvre aux Philippines.....	13
1.4.3 Les pays du Conseil de l'Arctique et l'exemple de la Norvège.....	14
1.4.4 L'Australie et la Nouvelle-Zélande	16
1.5. Intégration de la DNUDPA en droit canadien et québécois.....	21
2. CONSULTATION, ACCOMMODEMENT ET NÉGOCIATION D'ENTENTES PAR LA COURONNE	24
2.1 Obligation de consultation et d'accommodement de la Couronne	24
2.2 Traités modernes : La CBJNQ et la Convention du Nord-est québécois	28
2.2.1 Clarification des droits existants sur le territoire	29
2.2.2 Création d'un régime d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux et sociaux ...	30
2.2.3 Mise sur pied de différentes structures administratives.....	33
2.3 Les suites de la CBJNQ et de la CNEQ.....	34
2.3.1 Suite pour les Cris.....	34
2.3.2 Suite pour les Inuits.....	37
2.4 Les Innus et l'Entente de principe d'ordre général	38
2.5 Exemples d'approches alternatives par d'autres communautés autochtones.....	40
2.6 En l'absence d'entente: Le régime d'application générale d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.....	43
3. MISE EN OEUVRE INDUSTRIELLE DU CLPE : ENTENTES SUR LES RÉPERCUSSIONS ET LES AVANTAGES	47
3.1 Alternative au processus d'évaluation des impacts.....	47
3.2 Consentement : les limites des ERA	48
3.2.1 Contexte de négociation	48
3.2.2 Risque de désengagement de l'État.....	49
4. PRATIQUES DE L'INDUSTRIE MINIÈRE.....	51
4.1 Normes internationales et pancanadiennes.....	51
4.2 Cadre propre au Québec	53
4.2.1 Principales étapes du cycle de vie minier et exigences légales applicables.....	53

4.2.2 CLPE et <i>free mining</i> en contexte québécois.....	56
4.3 Pratiques effectivement mises en œuvre : étude de cas.....	59
4.3.1 Projet Rivière Doré de Copper one chez les Algonquins de Lac Barrière.....	59
4.3.2 Mine diamantifère Renard chez les Cris de Mistissini	60
5. PRATIQUES DE L'INDUSTRIE HYDROÉLECTRIQUE	64
5.1 Quelques normes de bonnes pratiques hydroélectriques	64
5.2 Particularités de l'industrie hydroélectrique au Québec.....	65
5.2.1 Besoins hydroélectriques, développement économique et territoires autochtones	65
5.2.2 Hydro-Québec, une société de la Couronne	66
5.3 L'avancée du droit au CLPE pour les nations crie et inuites.....	67
5.3.1 Mutation des relations dans le cadre des projets Grande-Baleine et Nottaway-Broadback-Rupert.....	67
5.3.2 Projet EM-1-A-Sarcelle-Rupert : reconstruction des relations	68
5.4 Les projets sur la Côte-Nord et la nation innue	70
5.4.1 Conceptions divergentes du partenariat	70
5.4.2 Les défis illustrés par le projet de la Romaine	72
5.5 Réflexions additionnelles	75
6. PRATIQUES DE L'INDUSTRIE FORESTIÈRE.....	78
6.1 Historique du régime forestier québécois et émergence de deux régimes de gouvernance	78
6.2 Le régime d'aménagement durable du territoire forestier sous la LADTF.....	79
6.2.1 Une prise en charge de la planification forestière par l'État	80
6.2.2 La gestion intégrée.....	81
6.2.3 La gestion écosystémique	81
6.3 La place des communautés autochtones dans le régime d'aménagement durable du territoire forestier	82
6.3.1 Une consultation distincte pour les communautés autochtones.....	82
6.3.2 Les tables GIRT	84
6.3.3 Bilan	85
6.4 Le régime forestier adapté en territoires cris	86
6.4.1 Le RFA de la Paix des Braves	86
6.4.2 Le RFA suite à l'Entente sur la gouvernance de 2012	87
6.5 La certification forestière au Canada	89
6.5.1 La norme CSA.....	89
6.5.2 La norme SFI	90
6.5.3 La norme FSC: un engagement clair en matière de CLPE	90

6.5.4 Intégration de la certification au régime forestier québécois	93
6.6 Réflexions additionnelles	93
7. ANALYSE ET RECOMMANDATIONS	97
7.1 Méthodologie.....	97
7.2 Analyse.....	99
7.2.1 Tableaux d'évaluation (régimes d'application générale).....	99
7.2.2 Analyse des résultats (régimes d'application générale)	102
7.2.3 Tableaux d'évaluation (régimes particuliers)	103
7.2.4 Analyse des résultats (régimes particuliers)	106
7.3 Recommandations	108
CONCLUSION	113
RÉFÉRENCES	116
ANNEXE 1 – TERRES DE CATÉGORIE I, II ET III DANS LE NORD DU QUÉBEC.....	135
ANNEXE 2 – TERRITOIRE D'APPLICATION DES RÉGIMES DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT AU QUÉBEC	136
ANNEXE 3 – NATIONS ET COMMUNAUTÉS AUTOHTONES DU QUÉBEC	137
ANNEXE 4 – LIMITES TERRITORIALES DU NITASSINAN	138
ANNEXE 5 – TERRITOIRE ANCESTRAL NITASKINAN DE LA NATION ATIKAMEK	139
ANNEXE 6 – COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES ET AMÉNAGEMENTS HYDROÉLECTRIQUES....	140
ANNEXE 7 – LIMITE TERRITORIALE DES FORÊTS ATTRIBUABLES	141
ANNEXE 8 – TERRITOIRE D'APPLICATION DU RÉGIME FORESTIER ADAPTÉ	142
ANNEXE 9 – PORTRAIT DE LA CERTIFICATION DES FORÊTS PUBLIQUES AU QUÉBEC	143
ANNEXE 10 – INDICATEURS FSC CANADA (2 ^e ÉBAUCHE) AYANT TRAIT AU PROCESSUS DE CLPE.....	144

LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX

Figure 1.1	Ligne du temps précédant l'adoption de la DNUDPA.....	7
Figure 2.1	Spectre d'intensité de l'obligation de consulter et d'accommoder	26
Figure 4.1	Identification du site de la mine Renard parmi les aires de trappe cries	61
Figure 4.2	Synthèse du cadre légal, normatif et pratique applicable au cycle de vie minier	63
Figure 7.1	Représentation graphique des résultats d'évaluation (régimes d'application générale).....	102
Figure 7.2	Représentation graphique des résultats d'évaluation (régimes particuliers)	106
Figure 7.3	Représentation graphique des résultats d'évaluation (tous régimes confondus)	107
Tableau 1.1	Définition du caractère libre, préalable et éclairé du consentement	9
Tableau 1.2	Synthèse des observations tirées des mises en œuvre internationales	20
Tableau 2.1	Régime territorial défini par la CBJNQ	29
Tableau 2.2	Principaux acteurs et rôles joués au sein du REEIES	32
Tableau 2.3	Noms complets et compositions des commissions et comités du REEIES	33
Tableau 2.4	Tableau synthèse des principales ententes négociées entre la Couronne et certaines nations autochtones.....	42
Tableau 5.1	Faits saillants du portrait hydroélectrique.....	74
Tableau 6.1	Résumé des caractéristiques des régimes de gouvernance forestière au Québec	88
Tableau 6.2	Processus d'obtention du CLPE en sept étapes, version abrégée.....	92

LISTE DES ACRONYMES, DES SYMBOLES ET DES SIGLES

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
AANC	Affaires autochtones et du Nord Canada
ACE	Association canadienne de l'électricité
ACH	Association canadienne de l'hydroélectricité
ACPE	Association canadienne des prospecteurs et des entrepreneurs
AMC	Association minière du Canada
ARC	Administration régionale crie
ARK	Administration régionale Kativik
CBJNQ	Convention de la Baie-James et du Nord québécois
CCEBJ	Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James
CCEK	Comité consultatif de l'environnement Kativik
CCQF	Conseil Cris Québec sur la foresterie
CLPE	Consentement libre, préalable et éclairé
CNEQ	Convention du Nord-est québécois
COFEX	Comité fédéral d'examen
COMEV	Comité d'évaluation
COMEX	Comité d'examen
COSE	Comité fédéral de sélection
CQEK	Commission de la qualité de l'environnement Kativik
CSA	Association canadienne de normalisation
DNUDPA	Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones
EPOG	Entente de principe d'ordre général
ERA	Entente sur les répercussions et les avantages
FHVC	Forêt à haute valeur de conservation
FSC	<i>Forest Stewardship Council®</i>
GCCEI	Grand Conseil des Cris Eeyou Istchee
GIRT	Gestion intégrée des ressources et du territoire
GREIBJ	Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James
GTC	Groupe de travail conjoint
GTPA	Groupe de travail sur les peuples autochtones de l'ONU

ICMM	Conseil international des mines et métaux
IDDPNQL	Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador
IPQA	Instance permanente sur les questions autochtones
LADTF	<i>Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier</i>
LCEE	<i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>
LQE	<i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>
MDDELCC	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
MELCC	Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
MERN	Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
MFFP	Ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs
MRC	Municipalité régionale de comté
OIT	Organisation internationale du travail
ONU	Organisation des Nations Unies
PAFIO	Plan d'aménagement forestier intégré opérationnel
PAFIT	Plan d'aménagement forestier intégré tactique
PEEIE	Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement
RCAANC	Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada
REEIES	Régime d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social de la Convention de la Baie-James
RFA	Régime forestier adapté
SFI	<i>Sustainable Forestry Initiative</i>
TWSA	<i>Treaty of Waitangi Settlement Acts</i>
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
VDMD	Vers un développement minier durable
WCD	<i>World Commission on Dams</i>

INTRODUCTION

Le nord du Québec est riche en ressources naturelles qui contribuent à l'économie et à l'identité de la province. À elle seule, Hydro-Québec, dont la majorité de l'énergie est produite au nord du 49^e parallèle, rencontre près de 75% des besoins énergétiques des ménages québécois, en plus de jouer le rôle du plus important investisseur (Gouvernement du Québec, 2016). Les ressources minières et forestières ne sont pas en reste : alors que le Nord québécois « renferme de nombreux gisements miniers et assure la totalité de la production québécoise de plusieurs minéraux », il représente également « plus de la moitié des forêts exploitables du Québec » (Société du Plan Nord, s. d.). Dans une optique de développement durable, l'usage de ces ressources par l'État ou par l'industrie privée ne peut se faire sans une prise en compte des communautés locales, en particulier les peuples autochtones. En effet, les projets extractifs et énergétiques s'effectuent sur les territoires ancestraux de plusieurs de ces peuples, incluant les Algonquins, les Atikamekw, les Cris, les Innus, les Inuits et les Naskapis. Les modifications du territoire causées par ces projets affectent directement l'environnement et les ressources dont dépendent ces peuples. Au-delà des principes du développement durable, c'est entre autres dans un esprit de réconciliation que les gouvernements provinciaux et fédéral tendent vers le déploiement croissant d'efforts en vue d'un développement qui respecte les droits ancestraux des peuples autochtones. En ce sens, l'appui du Canada, en 2010, à la *Déclaration des Nations-Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA ou Déclaration) représente un geste significatif (Affaires autochtones et du Nord Canada [AANC], 2010). En effet, la Déclaration reconnaît à son article 32 l'obligation pour les États de consulter les peuples autochtones en vue d'obtenir leur consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) lorsque ceux-ci sont concernés par l'exploitation du territoire et de ses ressources. Or cela représente un défi important pour le Canada et ses provinces, qui doivent trouver une façon d'intégrer le principe de CLPE de la Déclaration au cadre législatif et aux pratiques industrielles d'exploitation des ressources et du territoire.

Ainsi, l'objectif de cet essai est de dresser un état des lieux de la mise en œuvre du droit au CLPE au sein des activités minières, hydroélectriques et forestières du Nord québécois¹ et de proposer des pistes d'amélioration. Trois sous-objectifs supportent cette visée : le premier est de contextualiser la mise en œuvre du droit au CLPE, entre autres par une présentation de ses encrages dans la DNUDPA. Le droit au CLPE a été reconnu par différents textes internationaux, dont le *Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation* relatif à la *Convention sur la diversité biologique* et la *Convention n°169 relative aux peuples indigènes et tribaux* de l'Organisation internationale du travail (OIT). Cela dit, la DNUDPA représente l'outil le plus récent et le plus explicite en ce qui a trait à l'exigence d'obtenir le consentement des peuples autochtones préalablement à l'exploitation des ressources naturelles sur leurs territoires ancestraux (Doyle et Cariño, 2013; Papillon et Rodon, 2017b). Cette contextualisation doit aussi s'effectuer par une compréhension des

¹ Dans cet essai, le nord du Québec ou Nord québécois fait référence au territoire québécois situé au nord du 49^e parallèle, c'est-à-dire le territoire couvrant les régions administratives de la Côte-Nord, du Nord-du-Québec, ainsi que la partie nord du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Le nord du Québec ne fait donc pas uniquement référence à la région administrative du Nord-du-Québec.

défis relatifs à la mise en œuvre du droit au CLPE. La diversité des interprétations et des approches de mise en œuvre préconisées à travers le monde en fait partie.

Le deuxième sous-objectif est d'identifier les distinctions qui existent entre les peuples autochtones bénéficiant d'ententes conclues avec les Couronnes fédérale et provinciale, dont les traités protégés constitutionnellement, et ceux qui n'en bénéficient pas. Le troisième sous-objectif est de dresser une comparaison de la législation et des pratiques propres à chacune des trois industries à l'étude afin d'en relever les forces et les faiblesses en lien avec la mise en œuvre du CLPE.

La méthodologie adoptée dans le cadre de cet essai se divise en deux temps. D'abord, une collecte de données a été effectuée *via* une revue de littérature et des entrevues. La revue de littérature repose sur une recherche documentaire rigoureuse, basée sur des sources récentes et variées. Les documents consultés ont majoritairement été publiés dans les dix dernières années. Toutefois, certains ouvrages datent de plus longtemps vu la pertinence des données historiques dans les analyses au cœur de l'essai. La variété des sources, qui incluent des textes scientifiques et une combinaison de textes émanant d'organismes gouvernementaux, industriels et autochtones, permet une diversité de points de vue sur les différents enjeux abordés dans chacun des chapitres. La collecte de données a été complétée par des entrevues réalisées auprès de représentants industriels et autochtones dans les domaines minier, hydroélectrique et forestier afin de souligner des aspects de chaque régime qui pourraient ne pas transparaître dans le cadre de la revue de littérature.

Dans un deuxième temps, les données recueillies ont été analysées à l'aide de critères inspirés du système de certification *Forest Stewardship Council*® (FSC). Diverses options étaient envisagées afin d'évaluer la performance de chaque industrie en matière de consultation et de consentement autochtone, incluant l'échelle de participation citoyenne d'Arnstein (Arnstein, 1969). Le choix final d'outils d'évaluation s'est toutefois arrêté sur l'approche de FSC et son principe 3 : spécifiquement articulés autour des droits autochtones et du CLPE, ils découlent d'un travail collaboratif entre l'organisme de certification et des représentants autochtones, industriels et gouvernementaux à travers le Canada (FSC Canada s. d.a; FSC International, s. d.b). Enfin, l'évaluation de chaque critère s'effectue grâce à un système de pointage inspiré de la grille d'analyse de développement durable de la Chaire en éco-conseil de l'Université du Québec à Chicoutimi (Villeneuve, Riffon et Tremblay, 2016). Cette approche permet la comparaison des forces et des faiblesses des industries minière, hydroélectrique et forestière tel que prévu au troisième sous-objectif.

Il est à noter que des limites en temps et en ressources ponctuent la portée du présent essai. Face à la diversité des positions et à l'ampleur de la littérature internationale et canadienne concernant le CLPE et, plus largement, les enjeux rattachés aux droits autochtones et à la gestion du territoire et des ressources naturelles, il est possible que certains points de vue aient échappé aux analyses du texte qui suit. Toutefois, considérant le cadre méthodologique décrit précédemment et l'objectif principal de l'essai d'identifier les tendances générales quant à la mise en œuvre du droit au CLPE et les recommandations qui en découlent, ces limites sont acceptables.

L'essai se divise en sept chapitres. D'abord, le premier chapitre sert de mise en contexte et présente la DNUDPA ainsi que la diversité des interprétations internationales accordées au CLPE. Après une série d'exemples de mise en œuvre dans quatre régions du monde, l'intégration du droit au CLPE en droit canadien et québécois est détaillée. Le deuxième chapitre s'intéresse aux composantes du droit canadien et québécois qui s'ajoutent aux efforts d'intégration présentés au chapitre précédent : celles-ci consistent en l'obligation constitutionnelle des Couronnes de consulter et d'accommoder les communautés autochtones; aux ententes conclues directement entre ces communautés et les gouvernements; et au régime de consultation additionnel que constitue la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE). Le troisième chapitre sort de l'arène gouvernementale pour aborder la sphère industrielle et traite des ententes sur les répercussions et les avantages (ERA), une pratique répandue au travers de diverses industries. Les quatrième, cinquième et sixième chapitres traitent des régimes minier, hydroélectrique et forestier, respectivement. Les lois et les règlements pertinents, de même que les pratiques propres à chaque industrie, sont détaillés en regard de leur impact sur le droit au CLPE. Enfin, le septième et dernier chapitre contient l'analyse des données récoltées tout au long des chapitres précédents ainsi que les recommandations à retenir en vue d'un meilleur respect du droit au CLPE.

1. ORIGINES ET INTERPRÉTATION INTERNATIONALE DU CLPE

Le présent chapitre met en contexte l'obligation du Québec et du Canada d'obtenir le CLPE des peuples autochtones dont le territoire et ses ressources naturelles sont exploités. Plus précisément, il explore d'abord les origines et la portée de la DNUDPA en tant qu'instrument de droit international. Il se concentre ensuite sur le principe de CLPE et les enjeux qui entourent son interprétation et son opérationnalisation. Des exemples de mises en œuvre dans quatre régions du monde permettent de saisir ces enjeux. Enfin, la dernière section évalue où en sont rendus les efforts d'intégration de la DNUDPA et du principe de CLPE en droit canadien et québécois afin de préparer le travail d'analyse des chapitres subséquents.

1.1. Ce que représente la DNUDPA

La DNUDPA a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 septembre 2007 par une importante majorité : 144 États se sont prononcés en faveur de son adoption, 11 se sont abstenus et 4 voix contre ont été présentées par le Canada, les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Ces derniers appuient tous la Déclaration aujourd'hui. (Organisation des Nations Unies [ONU], s. d.a) La Déclaration traite des droits et des intérêts des peuples autochtones du monde entier, soit entre 370 et 500 millions d'individus « qui détiennent, occupent ou utilisent 22% des terres de la planète » (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture [UNESCO], s. d.). Elle établit plus particulièrement « les normes minimales nécessaires à la survie, à la dignité et au bien-être des peuples autochtones du monde » (DNUDPA, art. 43). Une rencontre organisée par le Mexique durant l'année précédant l'adoption de la Déclaration et visant à déterminer les implications de sa mise en œuvre a mené à la conclusion qu'elle deviendrait une source « d'interprétation des autres instruments internationaux [...] et qu'elle [fournirait] une référence pour la production de nouveaux instruments juridiques nationaux, régionaux ou même internationaux » (Léger, 2007, p. 153). En ce sens, la Déclaration ne crée donc pas de nouveaux droits à proprement parler. Elle consiste plutôt en une synthèse des instruments internationaux relatifs aux droits de la personne qui traitent des droits autochtones. Outre les conventions mentionnées en introduction du présent travail, la *Charte des Nations Unies* ainsi que le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* figurent parmi ces instruments et consacrent le droit à l'autodétermination des peuples. S'ajoutent à cette liste la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* et la *Convention sur la diversité biologique* de 1992, qui soulignent le lien impératif entre savoir traditionnel autochtone, gestion environnementale et préservation de la biodiversité. (Hanna et Vanclay, 2013) En somme, la synthèse dressée par la DNUDPA vise « la reconnaissance et la promotion, par ses signataires, des droits à l'autodétermination des peuples autochtones ainsi que de leur identité culturelle et de leur droit aux territoires ancestraux » (traduction libre de : Ruwhiu et Carter, 2016, p. 642). La Déclaration peut être vue comme un « plan d'action pour les politiques de droits de la personne adressés aux peuples autochtones » (traduction libre de : Hanna et Vanclay, 2013, p. 149).

Outre ce qui précède, la DNUDPA se distingue par le véhicule choisi afin de supporter ses objectifs. D'un point de vue juridique, une déclaration ne revêt pas le même caractère contraignant qu'un traité ou une convention : elle ne peut pas faire l'objet d'un recours devant un tribunal international en cas de non-respect de son contenu par un État l'ayant appuyée. Ceci s'accorde avec son rôle de référence en matière de bonnes conduites quant aux droits autochtones, plutôt que d'outil coercitif. Certains auteurs avancent d'ailleurs que la *Convention n°169*², qui exclut le Canada, est l'outil international le plus contraignant en matière de droits autochtones (Hanna et Vanclay, 2013), voire le seul (Fontana et Grugel, 2016). Malgré cela, la Déclaration revêt un caractère politique et symbolique non négligeable, entre autres vu son contexte d'adoption. En plus d'être le résultat du plus long processus de négociation de l'histoire des Nations Unies avec une durée de plus de 20 ans (Anaya et Rodríguez-Piñero, 2018; Léger, 2007), la DNUDPA est le premier outil international de défense des droits de la personne où les titulaires des droits visés ont directement participé à la rédaction et aux négociations des textes et où le droit à l'autodétermination dispose d'une protection aussi forte (Tauli-Corpuz, 2007). En somme, 148 sur 193 États membres, soit plus des trois quarts, appuient la Déclaration aujourd'hui. Selon Erueti (2015), l'ensemble de ces faits confère un poids normatif non négligeable à la Déclaration. Les détails du processus de négociation de la Déclaration, qui aident à en saisir l'influence et contextualiser le droit au CLPE qu'elle protège, sont abordés dans la section suivante.

1.2. Précurseurs et négociation de la Déclaration

Les actions visant à attirer l'attention internationale sur les réalités vécues par les peuples autochtones, leur unicité et les droits qui leur sont propres datent d'avant les débuts des discussions entourant la Déclaration. Les premières tentatives remontent aux années 1920, avec les visites à la Société des Nations (maintenant les Nations Unies) du chef Cayuga Deskaheh en 1923 et du chef Maori W.T. Ratana en 1925. (Tauli-Corpuz, 2007) Le chef Deskaheh désirait faire valoir le droit du peuple iroquois de vivre à titre de nation indépendante sur ses terres et selon ses propres lois. W.T. Ratana désirait quant à lui dénoncer la violation du Traité de Waitangi de 1840. Conclu entre le peuple maori et la Couronne britannique de Nouvelle-Zélande, ce traité reconnaît aux Maoris la propriété de leurs terres ancestrales. Dans les deux cas, les leaders autochtones se sont vus fermer les portes de la tribune internationale et ont été renvoyés dans leur pays respectif, puisque les enjeux autochtones étaient alors considérés comme étant la juridiction exclusive des États. Ils devaient donc être traités en vertu du droit et des politiques étatiques internes plutôt que sur la scène internationale. (Anaya et Rodríguez-Piñero, 2018; Hossain, 2013; Niezen, 2009; Stamatopoulou, 2009)

² Adopté en 1989 par la Conférence Internationale du Travail, ce traité international impose aux États-nations signataires où vivent les peuples autochtones de protéger les droits nécessaires à leur propre développement économique et social. La section 1.2 suivante « Précurseurs et négociation de la Déclaration » traite du rôle de la Convention n°169 en tant que précurseur à la DNUDPA.

À la suite de ces tentatives de revendications au début du 20^e siècle, il est important de mentionner les développements attribuables à l'OIT. Avec l'adoption en 1957 de la Convention 107 relative aux populations autochtones et tribales dans les pays indépendants, l'OIT officialise la notion de droits autochtones à titre de sujet à part entière dans le cadre des travaux de protection des droits de la personne. Son texte est toutefois marqué par l'esprit d'assimilation des peuples autochtones, encore répandu à cette époque. En 1989, la *Convention n°169* met à jour le texte de la Convention 107 et permet de rompre avec cette approche, comme l'illustre son préambule : (Anaya et Rodríguez-Piñero, 2018)

« Prenant acte de l'aspiration des peuples [indigènes et tribaux] à avoir le contrôle de leurs institutions, de leurs modes de vie et de leur développement économique propres et à conserver et développer leur identité, leur langue et leur religion dans le cadre des États où ils vivent [...] » (*Convention n°169*).

Parallèlement aux travaux de l'OIT, une implication grandissante et directe des autochtones en tant qu'acteurs des discussions sur les droits de l'homme, et non seulement à titre d'« objets de ces discussions », est observée à compter des années 60 (traduction libre de : Anaya et Rodríguez-Piñero, 2018, p.4). Cette dynamique se manifeste par la multiplication des rencontres internationales entre communautés autochtones et diverses instances des Nations Unies. Elle s'accompagne également de l'agrandissement du mouvement académique et populaire appuyant les revendications des peuples autochtones, et ce, à travers le monde. Simultanément à ces mouvements, la lutte mondiale contre la discrimination raciale prend une place de plus en plus importante au programme des Nations Unies. Cette conjoncture donne lieu à une série de rapports du Rapporteur spécial, de 1981 à 1983, sur la discrimination à l'endroit des peuples autochtones à travers le monde. Ces rapports sont reçus comme un « coup de cliron aux Nations Unies pour qu'elles agissent en leur nom » (ONU, s. d.c). Ils mènent à la création du Groupe de travail sur les peuples autochtones de l'ONU (GTPA) en 1982, responsable entre autres de rédiger la première ébauche du texte de la Déclaration. La mise sur pied du GTPA marque ainsi le début du processus de rédaction et de négociation de la DNUDPA. (Anaya et Rodríguez-Piñero, 2018; ONU, s. d.c)

À compter de la formation du GTPA, l'aboutissement de la Déclaration peut être considéré selon les jalons suivants. Après 8 ans de rédaction, le GTPA présente une première ébauche en 1993 à la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, qui l'approuve en 1994. Le texte est ensuite soumis au Groupe de travail sur l'ébauche de la DNUDPA, comité mis sur pied par la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies. Après plus de 10 ans de travail sur l'ébauche, celle-ci est présentée au Forum permanent des Nations Unies sur les questions autochtones en 2006. (ONU, s. d.b) La même année, le Conseil des droits de l'Homme adopte la Déclaration à forte majorité, le Canada et la Russie étant les deux seuls opposants (Léger, 2007). L'adoption finale par l'Assemblée générale s'effectue en 2007. Les précurseurs à la Déclaration sont résumés sous forme de ligne du temps à la figure 1.1.

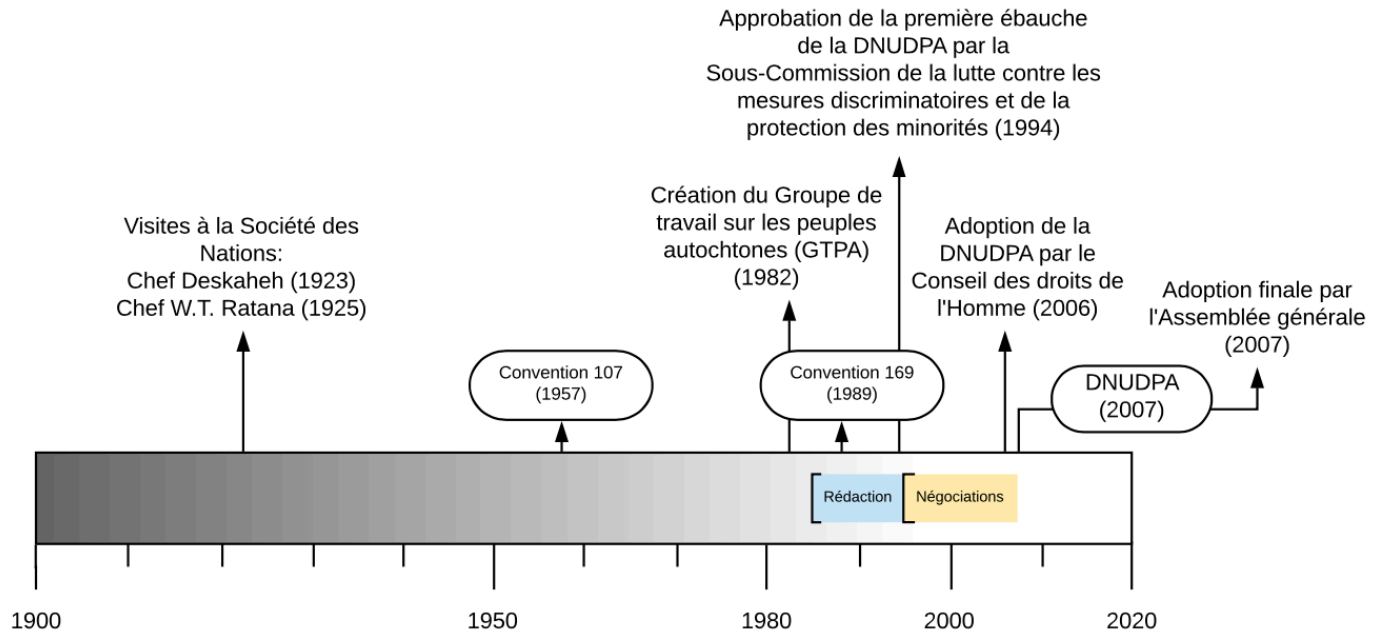


Figure 1.1 Ligne du temps précédant l'adoption de la DNUDPA

Tel que mentionné précédemment, la DNUDPA est caractérisée par le fait que les peuples autochtones de partout au monde se sont impliqués dans le travail de rédaction de sa première mouture ainsi que dans les négociations ayant mené à l'adoption de la Déclaration par l'Assemblée générale. Cette implication est significative grâce à la place accordée aux peuples autochtones au sein des discussions. Par exemple, avec un allègement du système d'accréditation officielle des Nations Unies, le GTPA a engagé les représentants autochtones dans une participation active au côté des États membres (Anaya et Rodríguez-Piñero, 2018). De même, le Forum permanent des Nations Unies sur les questions autochtones, impliqué dans les négociations de la Déclaration, a permis aux experts autochtones de « [siéger] à un niveau de parité avec les experts nommés par les gouvernements, et [parler] en leur nom propre en tant que membres à part entière des Nations Unies » (ONU, s. d.c). Certains auteurs parlent de cette implication comme d'« un moteur indéniable » de la rédaction de la première version du texte et désignent le groupe de leaders, experts et représentants autochtones comme ayant eu « une influence clé dans des conjonctures particulières [telles que] les négociations de dernières minutes avec l'Assemblée générale » (traduction libre de : Anaya et Rodríguez-Piñero, 2018, p.9). Or malgré l'implication dynamique des groupes d'intérêts autochtones, les négociations avec divers États ont été difficiles en raison de certains articles litigieux, majoritairement liés au territoire et aux ressources :

« Au cœur des débats, il y a la conception du territoire (territoire traditionnel ou territoire légalement reconnu), l'étendue de la responsabilité étatique quant à la dépossession dont les peuples autochtones ont été victimes (restitution, réparation, indemnisation) et l'obligation de consulter ou d'obtenir le consentement avant d'entreprendre des projets de développement. » (Léger, 2007, p. 146)

Ces enjeux majeurs et persistants ont mené à la proposition d'un texte final que le président du groupe de travail sur l'ébauche de la Déclaration, Luis Chavez, a qualifié de compromis. Les nuances apportées à certains articles portant sur le CLPE en sont un exemple notoire. La prochaine section s'intéresse aux oppositions entourant le principe de CLPE, au compromis proposé dans le texte de la DNUDPA et à l'interprétation à donner au texte final concernant ce principe.

1.3. Controverse d'interprétation du droit au CLPE

La DNUDPA affirme le droit à l'autodétermination revendiqué par les peuples autochtones, en vertu duquel « ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel » (DNUDPA, art. 3). En ce sens, une attention et une protection plus importantes que dans les autres instruments de droits internationaux sont accordées à la participation des peuples autochtones aux affaires qui touchent, entre autres, les terres ancestrales et leurs ressources (Barelli, 2018). C'est dans ce contexte que la notion de CLPE occupe une place importante dans la Déclaration, étant donné son rôle essentiel en tant que mécanisme d'atteinte du droit à l'autodétermination ou de cheminement vers celui-ci (Hanna et Vanclay, 2013).

Le principe de CLPE en relation avec le territoire des peuples autochtones est évoqué dans plusieurs articles de la Déclaration. Par exemple, l'article 29 souligne qu'aucune matière dangereuse ne peut être déposée sur un territoire autochtone sans le CLPE des peuples concernés. L'article 10 indique qu'aucune réinstallation des peuples autochtones ne peut être faite sans leur CLPE. L'article 11 prévoit l'obligation, pour les États, de réparer efficacement les peuples autochtones dont les biens culturels, intellectuels, religieux et spirituels ont été pris sans leur CLPE. Ces biens incluent entre autres les sites archéologiques et historiques. L'article 28 stipule que les États ont également l'obligation de réparer, par le biais d'une restitution ou, dans un deuxième ordre, d'une indemnisation, les peuples autochtones dont le territoire a été pris, exploité ou dégradé sans leur CLPE. L'article 19 prévoit quant à lui que l'adoption de mesures législatives ou administratives par les États doit être précédée d'une coopération de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés afin d'obtenir leur CLPE. C'est toutefois le deuxième paragraphe de l'article 32 qui mentionne, de la façon la plus explicite, le droit au CLPE en lien avec l'exploitation du territoire et de ses ressources (Papillon et Rodon, 2017b). Nous encreurons donc nos analyses principalement sur cet article :

« Les États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres. » (DNUDPA, art. 32, par. 2)

D'emblée, il est important de noter qu'aucune définition ni approche de mise en œuvre du droit au CLPE en contexte d'exploitation des ressources naturelles n'a encore fait l'objet d'un consensus international (Fontana et Grugel, 2016). Alors que la littérature semble démontrer une interprétation plus ou moins constante des trois qualificatifs du CLPE (*libre*, *préalable* et *éclairé*), le concept de consentement en lui-même est matière à débat, encore aujourd'hui. Le tableau 1.1 contient les définitions des trois qualificatifs, établies *via* l'atelier international sur le CLPE commandé par le Conseil économique et social des Nations Unies suite à une recommandation de l'Instance permanente sur les questions autochtones (Instance permanente sur les questions autochtones [IPQA], 2005). Cette synthèse est complétée par les précisions de divers auteurs s'étant également attardés sur la définition des composantes du droit au CLPE.

Tableau 1.1 Définition du caractère libre, préalable et éclairé du consentement

Qualificatifs du CLPE	Interprétation contenue au Rapport du Conseil économique et social des Nations Unies
<i>Libre</i>	<ul style="list-style-type: none"> • « Absence de coercition, d'intimidation ou de manipulation » (IPQA, 2005, p. 12) • Absence de représailles en cas d'opposition (Vanclay et Esteves, 2011) • Les communautés, lorsqu'elles retiennent leur consentement, ont le droit de ne pas se voir imposer un processus de consultation ou de négociation mené par l'État ou un tiers dans le but de forcer l'obtention du CLPE (Doyle et Cariño, 2013)
<i>Préalable</i>	<ul style="list-style-type: none"> • « Le consentement a été sollicité suffisamment longtemps avant toute autorisation ou début d'activité », ce qui implique que « les délais nécessaires aux processus autochtones de consultation et de recherche d'un consensus ont été respectés » (IPQA, 2005, p. 12). • Le consentement doit être obtenu lors de la phase d'évaluation et de planification d'un projet. Dans le cas des ressources du sous-sol, le consentement doit être obtenu avant tout travail d'exploration (Farget et Fullum, 2014³). • La fixation d'échéancier ou de délai d'obtention du CLPE dans une loi, un décret ou une politique est à proscrire : « le [CLPE] peut être acquis rapidement ou prendre beaucoup de temps » (Doyle et Cariño, 2013, p. 52)
<i>Éclairé</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Les peuples autochtones disposent minimalement des informations suivantes : <ul style="list-style-type: none"> - « la nature, l'ampleur, l'évolution, la réversibilité et la portée de tout projet ou activité proposé; - la (les) raison(s) ou objectif(s) du projet ou de l'activité; - leur durée; - la localisation des zones concernées; - une évaluation préliminaire des incidences économiques, sociales, culturelles et environnementales probables, y compris les risques potentiels et le partage juste et équitable des avantages, compte tenu du principe de précaution; - le personnel susceptible de contribuer à l'exécution du projet proposé [...] - les procédures possibles dans le cadre du projet. » (IPQA, 2005, p. 12) • Le partage de l'information doit se faire dans une langue adaptée aux communautés autochtones affectées (Hanna et Vanclay, 2013)

³ Les auteures se basent sur les travaux du Groupe des Nations Unies sur le développement et le Guide sur la Convention n°169 de l'OIT. À la lumière de la définition proposée, elles précisent que les exigences internationales quant au caractère préalable sont plus précises et élevées qu'en droit canadien, notamment en ce qui a trait aux exigences canadiennes et québécoises en matière d'exploration minière (étudiées au chapitre 4).

Quant à la définition du « consentement » prévu à l'article 32, la divergence des points de vue remonte jusqu'aux travaux de rédaction de la Déclaration. Sous sa forme initiale, soit dans la version formulée par le GTPA, le droit des peuples autochtones d'accorder ou de retenir leur consentement était clairement affirmé. L'article incluait effectivement les termes suivants : *“right [...] to require that States obtain their free and informed consent prior to the approval of any project affecting their lands, territories and other resources”* (ONU, 1994). Dans le même ordre d'idée, l'article 19 indiquait : *“States shall obtain the free and informed consent of the peoples concerned before adopting and implementing [legislative or administrative measures that may affect them]”* (ONU, 1994). Sous leur mouture actuelle, les articles 32 et 19 impliquent l'obligation de consulter « dans le but d'obtenir » le CLPE. Selon Léger (2007), ce changement de ton reflète le compromis proposé par le président du groupe de travail sur l'ébauche de la Déclaration, Luis Chávez. En 2007, les négociations étaient dans une impasse : certains pays, dont le Canada, interprétaient la formulation initiale des articles 32 et 19 comme conférant un droit de veto sur la gestion des territoires et des ressources aux peuples autochtones. Dans cette situation, Chávez prit la décision d'assouplir le texte initial tout en maintenant les termes initiaux de « consentement libre, préalable et éclairé ». (Léger, 2007)

Malgré cette tentative de compromis, les interprétations accordées au CLPE, tel qu'il apparaît dans la version de 2007 de la Déclaration, sont encore nombreuses à ce jour. Par exemple, selon Barelli (2012), le fait que la version de 2007 de l'article 32 ait prévalu sur les premières formulations indique que les termes « consulter dans le but d'obtenir » doivent être interprétés de façon à dégager du devoir de consulter l'obligation ultime d'obtenir le consentement. L'auteur indique que cette compréhension du CLPE reçoit une approbation croissante parmi les organismes internationaux qui font autorité en matière de droits de l'homme. Il précise toutefois que cette interprétation ne doit pas réduire le droit au CLPE à un « simple droit de participation et de consultation » des peuples autochtones (traduction libre de : Barelli, 2012, p. 11). Cette mise en garde invite à évaluer la portée du droit au CLPE en sortant du seul contexte de négociation des articles 19 et 32. Pour ce faire, il faut entre autres tenir compte de l'objectif et de l'ensemble du texte de la Déclaration. À l'occasion de l'adoption de la Déclaration en 2007, la présidente de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones adoptait cette approche en affirmant qu'il faut lire la DNUDPA « dans son intégralité ou de manière holistique » afin de l'interpréter correctement (Tauli-Corpuz, 2007, p. 2). Ainsi, la protection des liens spirituels particuliers des peuples autochtones avec leurs terres (art. 25), la reconnaissance de leur droit de posséder et de disposer de ces terres (art. 26) et, plus largement, la consécration de leur droit à l'autodétermination (art. 3) pour ne nommer que ceux-là, poussent à interpréter l'article 32 de façon à constituer une obligation de consultation rigoureuse pour les États, afin d'assurer une véritable protection des droits fondamentaux des peuples autochtones. En d'autres mots, l'obtention du CLPE est « le corollaire de ces droits » (Doyle et Cariño, 2013, p. 30).

Si certains courants soutiennent l'interprétation du CLPE voulant que l'obligation de consulter exclue celle d'obtenir le consentement, la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme adopte une

vision nuancée et suggère une gradation de l'obligation des États. En effet, dans une décision de 2008 (*Case of the Saramaka People v. Suriname*), la Cour interaméricaine a déterminé que le degré de consultation exigé aux fins du développement des ressources naturelles doit être évalué en fonction de la nature et de l'étendue des répercussions des projets envisagés par les États. Ainsi, dans le cas de projets de développement ou d'investissement à grande échelle ayant un impact majeur sur un territoire ancestral, l'obligation de consulter le peuple autochtone concerné se transforme en obligation d'obtenir le CLPE, selon les coutumes et traditions de ce peuple. Enfin, certains courants proposent une autre interprétation du CLPE voulant que sa reconnaissance implique nécessairement le droit autochtone de retenir le consentement et l'obligation pour les États de respecter cette volonté (Anderson, 2011; Doyle et Carino, 2013; Farget et Fullum, 2014; Gilbert et Doyle, 2011).

En conclusion, le texte qui précède a permis de dresser un aperçu des fondements du principe de CLPE et de la diversité des interprétations qui lui sont accordées. Le présent travail ne vise pas à déterminer la meilleure position à suivre. L'objectif est plutôt de mettre en contexte le défi, pour le Québec et le Canada, de mettre en œuvre le CLPE en l'absence de consensus international sur sa définition et sur la façon de le mettre en œuvre. À l'aide d'exemples tirés de l'Amérique latine, de l'Asie, de l'Europe et de l'Océanie, la section suivante illustre en quoi les façons de mettre en œuvre le CLPE et leur succès varient d'un pays à l'autre.

1.4. Exemples internationaux d'interprétation et de mise en œuvre du CLPE

Avant d'entrer dans l'analyse de la mise en œuvre du CLPE dans le nord du Québec, il importe de jeter un œil à la façon dont ce droit a été considéré et opérationnalisé dans d'autres régions du monde. Alors que certains États continuent d'en nier la portée, d'autres l'ont intégré aux lois et aux pratiques d'exploitation des ressources naturelles. Les méthodes de mise en œuvre du CLPE varient autant que leur succès, comme le démontrent les exemples suivants.

1.4.1. L'Amérique latine et l'exemple de la Bolivie

Les pays latino-américains ont joué un rôle notoire dans les efforts pour développer le droit international des droits de la personne en matière de droits autochtones. L'évolution de la mise en œuvre du CLPE y est considérée comme étant la plus avancée par rapport aux autres régions du monde (Fontana et Grugel, 2016). La notion de CLPE en soi est principalement encadrée par la *Convention n°169* de l'OIT, *via* laquelle le concept de CLPE, sous une forme légèrement différente de « consentement libre et éclairé », a fait sa première apparition (Hanna et Vanclay, 2013, p. 150). Cette Convention est ratifiée par la plupart des États latino-américains, ceux-ci constituant par ailleurs la majorité des États signataires à la Convention (OIT, s. d.). Les États signataires sont tenus d'intégrer la Convention à la législation et aux pratiques internes. (OIT, 2013) En ce sens, la *Convention n°169* a influencé la rédaction des constitutions de plusieurs États latino-américains tels que la Colombie, l'Équateur et le Pérou, permettant ainsi de redéfinir le rôle des

peuples autochtones et leurs relations avec ces gouvernements (traduction libre de : Bustamante, 2015). Le CLPE s'est matérialisé de différentes façons selon les pays concernés. Les travaux de Bustamante (2015) permettent de considérer cette matérialisation selon deux grandes catégories de mise en œuvre : l'application substantive, souvent traduite par la présence d'un instrument législatif assurant le respect d'un processus de CLPE avant le commencement de tout projet extractif, et l'application normative, où la mise en œuvre du CLPE découle d'une sanction judiciaire pour cause de non-respect dudit droit par un État signataire de la *Convention n°169*.

En ce qui a trait à la mise en œuvre substantive, le Pérou, le Venezuela, le Brésil et la Bolivie servent d'exemples et proposent des définitions variées du CLPE. Dans le cas du Pérou, la loi sur la consultation préalable (*Prior Consultation Law*) traite spécifiquement du CLPE et le définit comme le « droit à la consultation dans le but d'obtenir le consentement et dans le cadre de laquelle le consentement n'est pas obligatoire » (traduction libre de : Bustamante, 2015, p. 190). Le Venezuela intègre quant à lui la notion de CLPE via sa loi organique sur les peuples et communautés autochtones, la *Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas* (Bustamante, 2015). Dans le cas du Brésil, la notion de CLPE se retrouve dans la constitution brésilienne de 1988 sous forme de droit à la consultation des communautés concernées en cas d'exploitation des ressources hydrauliques ou minières (Hanna et Vanclay, 2013). Pour ce qui est de la Bolivie, le CLPE apparaît dans la constitution nationale sous forme de droit à la consultation pour les projets d'exploitation de ressources non renouvelables; il apparaît également dans un projet de loi de 2013 sur la mise en œuvre du CLPE (Fontana et Grugel, 2016). Le sujet est abordé à la fin de la présente section afin de fournir un exemple plus détaillé des défis d'opérationnalisation du CLPE via l'approche substantive.

La mise en œuvre normative s'illustre par les cas de la Colombie et du Chili. Bustamante (2015) note que les tribunaux de ces deux pays ont jusqu'à maintenant offert les décisions les plus significatives et instructives en matière de CLPE. En Colombie, les tribunaux ont jugé inopérantes les lois sur les ressources forestières et minières, alors qu'au Chili les tribunaux ont directement sanctionné les projets extractifs entrepris en violation du droit au CLPE des communautés autochtones affectées. Cette approche aurait l'effet positif de pousser les États à renforcer leur législation et de garantir une plus grande protection du droit au CLPE afin d'assurer aux industries extractives une meilleure sécurité quant à la viabilité de leurs projets. (Bustamante, 2015)

La classification précédente illustre globalement comment le CLPE peut être structuré à l'échelle nationale. Sur la base de l'étude de Fontana et Grugel (2016), nous présentons le cas de la Bolivie en guise d'aperçu plus précis de cette articulation. Le premier défi de mise en œuvre du CLPE relevé par les auteurs découle de la problématique de définition d'un droit collectif et d'identification des bénéficiaires du droit au CLPE. Cette question est d'autant plus pertinente en contexte bolivien étant donné la présence de plusieurs groupes culturels distincts qui composent les 36 peuples autochtones officiellement reconnus, tels que les Premières Nations, les paysans et les Afro-Boliviens (Minority Rights Group International, 2018). Selon une

première ébauche de projet de loi sur la mise en œuvre du CLPE, seuls les Premières Nations et les peuples des terres communautaires d'origine (*Tierras Comunitarias de Origen*) se qualifiaient en bénéficiaire du droit, exacerbant ainsi les tensions historiques entre les différents groupes culturels et ethniques du pays. Le gouvernement bolivien a finalement dû se rallier à une définition plus inclusive de la notion de peuples autochtones, conformément aux récentes réformes constitutionnelles en ce sens. (Fontana et Grugel, 2016)

Le second défi de mise en œuvre découle des termes vagues utilisés dans la constitution bolivienne afin de décrire la façon dont se tiennent les consultations. La constitution prévoit que les consultations sont commandées par l'État et « se déroulent dans le respect des normes et des procédures » propres aux nations et peuples autochtones (traduction libre de : Fontana et Grugel, 2016, p. 255). Selon Fontana et Grugel, ce manque de précision ouvre la porte à une manipulation du processus de consultation par l'État bolivien, notamment par la sélection des participants à la consultation, afin d'en influencer le résultat. Un autre problème observé par les auteurs concerne davantage la phase de développement de projet et relève des compensations aux communautés affectées négativement. Outre la question du bien-fondé de ces mesures réparatrices dans le cadre d'une application bancaire du CLPE, les auteurs soulèvent l'enjeu de détournement des compensations dans le contexte de corruption locale et le manque d'imputabilité des représentants des groupes consultés. En conclusion, malgré les défis soulevés, les auteurs considèrent que la notion de CLPE doit être considérée comme un atout dans les efforts de diminution de la marginalisation historique ayant maintenu les peuples autochtones boliviens à l'écart des prises de décision concernant leurs terres. (Fontana et Grugel, 2016)

1.4.2. Asie : Mise en œuvre aux Philippines

Aux Philippines, le droit au CLPE est prévu dans la Loi sur les droits des peuples autochtones (*The Indigenous Peoples Rights Act of 1997*), qui confère aux peuples et aux communautés culturelles autochtones la responsabilité de veiller à la gestion des terres ancestrales. Cette gestion ne peut être transférée que temporairement et à condition d'une entente reposant sur le CLPE. Le processus d'obtention du CLPE est réparti en trois étapes clés :

- 1) « Le promoteur présente son projet ainsi que les risques inhérents et les mesures d'atténuation aux communautés autochtones affectées;
- 2) Les communautés délibèrent entre elles sur le projet proposé; et
- 3) Elles tiennent une réunion dans le cadre de laquelle elles annoncent leur refus ou leur acceptation du projet et les conditions applicables, le cas échéant. »
(Traduction libre de : Minter, De Brabander, Van der Ploeg, Persoon et Sunderland, 2012)

Malgré ce cadre législatif et procédural, les observations tirées des cas pratiques de mise en œuvre du CLPE aux Philippines démontrent un processus vicié. Le plus important nœud concerne la notion de consentement. Il découle du rôle ambigu joué par la Commission nationale sur les Peuples Autochtones, par l'intermédiaire de laquelle se déroulent les consultations et l'obtention du consentement (Hanna et Vanclay, 2013; Minter et al., 2012). Le projet forestier de Luzon Mahogany Timber Inc. et le projet minier

de Platinum Group Metals Corporation, étudiés par Minter et al. (2012), en sont de bonnes manifestations. Dans le cas du projet forestier, la Commission nationale sur les Peuples Autochtones tient plusieurs consultations en 2009 en raison de l'opposition des Ango Agta, peuple de chasseurs et pêcheurs qui dépendent du territoire visé par le projet forestier. La réunion en vue d'atteindre une entente se solde par l'approbation du projet, et ce, malgré l'opposition des Ango Agta. Ce résultat s'explique par le vote majoritaire favorable de la communauté Dibulo, étrangère au territoire visé par le projet et invitée par la Commission nationale. Le même genre de situation est observé dans le cadre du projet minier. L'invitation des Dibulo, qui sont éloignés de la future mine mais y voient une opportunité d'emplois, provoque l'approbation du projet en 2005 malgré une forte opposition des principaux intéressés par ses conséquences, les Ango Agta. (Minter et al., 2012) Les auteurs voient dans ces exemples une permission aux promoteurs, de la part de la Commission nationale sur les Peuples Autochtones, de « capitaliser » sur les conflits et divisions historiques entre les différentes communautés philippines (Minter et al., 2012, p. 1251).

Outre la question d'atteinte au consentement, d'autres problèmes peuvent être soulignés concernant la mise en pratique du droit au CLPE prévu à la Loi sur les droits des peuples autochtones des Philippines. Les ententes, une fois l'approbation d'un projet établie, sont rédigées par les promoteurs et la Commission nationale sur les Peuples Autochtones. Ceci occasionne ainsi une inadéquation culturelle en faisant fi des réalités politiques et socioéconomiques des populations autochtones affectées. De plus, les mesures atténuantes et compensations prévues aux ententes sont souvent mal ou peu appliquées. (Minter et al., 2012).

En somme, bien que les Philippines aient entériné le droit au CLPE dans la Loi sur les droits des peuples autochtones, les exemples qui précèdent démontrent que celle-ci ne représente qu'un changement « superficiel et insuffisant, où le processus est manipulé politiquement et les intérêts des compagnies étrangères faisant affaire sur les territoires ancestraux priment encore sur les intérêts autochtones » (traduction libre de : Cariño, 2005, p. 39). Le CLPE consiste en une formalité à remplir sans réelle transformation du rôle accordé aux communautés affectées par les projets extractifs (Hanna et Vanclay, 2013).

1.4.3. Les pays du Conseil de l'Arctique et l'exemple de la Norvège

Les communautés autochtones de l'Arctique forment 10% de la population totale du continent avec environ 400 000 individus (Hossain, 2013). Sur le plan international, elles sont représentées au Conseil de l'Arctique, principal forum en matière de développement durable et de protection de l'environnement en Arctique. Le Conseil est constitué de huit États membres (Canada, États-Unis, Russie, Islande, Norvège, Danemark, Finlande, Suède) et de six organisations représentant les peuples autochtones du continent, incluant le Conseil circumpolaire inuit et le Conseil sami (Arctic Council, s. d.). Ces conseils représentent respectivement les premiers et deuxièmes peuples autochtones en importance démographique dans la

région de l'Arctique (Hossain, 2013). D'autres organismes participent à titre d'observateurs tels que les pays extérieurs à l'Arctique et diverses organisations non gouvernementales. Grâce à cette structure et à titre de membres permanents, les communautés autochtones disposent d'une voix au sein de la gouvernance arctique au même titre que les huit pays membres. Cette voix est par ailleurs plus significative que celle des observateurs (Arctic Council, s. d.; Hossain, 2013).

Sur le plan national, l'importance du rôle décisionnel des peuples autochtones de l'Arctique varie selon les États concernés. Par exemple, il arrive que la Russie fasse mauvaise presse en raison de la « quasi-absence de lois fédérales en matière de protection des droits autochtones et l'exclusion des représentants du processus décisionnel » (traduction libre de : Hossain, 2013, p. 327). À l'inverse, le Danemark prévoit une compétence totale de la population du Groenland, où 9 individus sur 10 est inuit, sur les ressources minérales du territoire (Bjørklund, 2013).

À mi-chemin entre l'absence d'influence décisionnelle et l'autonomie complète se trouve notamment le peuple sami de la Norvège. Celui-ci bénéficie du Parlement sami, établi en 1989 et responsable de représenter les intérêts des communautés samies de partout au pays auprès du gouvernement norvégien⁴. Les projets miniers Arctic Gold et Nussir, dans la région du Finnmark, procurent un exemple concret du potentiel de participation autochtone dans la planification de projets extractifs et du rôle joué par le Parlement sami. Nygaard (2015) étudie ces deux projets miniers, les seuls à avoir vu le jour en Norvège depuis les diverses refontes législatives renforçant le pouvoir décisionnel sami en matière de gouvernance territoriale (Nygaard, 2015). Sans constituer une articulation complète et délibérée du CLPE, les mesures mises sur pied par le gouvernement norvégien permettent de s'en rapprocher. L'auteur relève trois instruments législatifs qui structurent ainsi les interactions entre les Samis et l'industrie minière.

Le premier, la Loi sur le Finnmark, a comme objectif de remplir les exigences de la *Convention n°169* relativement à la reconnaissance des droits des peuples autochtones sur les terres qu'ils occupent traditionnellement. Pour ce faire, elle fait notamment en sorte que près de 95% de la superficie du Finnmark soit sous l'autorité du Domaine du Finnmark (*Finnmark Estate*), composé à parts égales de membres du parlement sami et de membres du Conseil du comté du Finnmark (Ravna, 2016). Elle indique également la possibilité pour le Parlement sami de produire des lignes directrices concernant les changements d'usage des terres non cultivées et l'évaluation de leurs impacts sur les communautés samies touchées (Nygaard, 2015). Le deuxième instrument législatif, la Loi sur les minéraux, encadre l'exploration et l'exploitation minière sur le territoire Norvégien. Cette loi prévoit le droit pour les communautés samies de la région de Finnmark d'être consultées *via* le Parlement sami en cas d'exploration minière sur leurs territoires (Nygaard, 2015). Le troisième instrument législatif consiste à la Loi sur l'aménagement et la construction. Celle-ci prévoit l'obligation, pour l'octroi d'un permis national (tel que le permis d'exploration minière), d'être précédé d'un plan de zonage approuvé par le conseil municipal dont le territoire est visé par le permis. Par

⁴ L'Équivalent existe pour les communautés samies de Suède et de Finlande. Voir Josefsen, 2010.

l'intermédiaire de leur parlement, les Samis peuvent formuler une opposition officielle auprès du conseil municipal sur lequel repose l'approbation finale du plan de zonage. (Nygaard, 2015) Ce droit d'appel, aussi applicable à d'autres regroupements et organisations listées par la Loi sur l'aménagement et la construction, laisse ainsi croire à une forme de « gouvernance locale possiblement déterminante pour l'issue d'un processus d'approbation national » (Traduction libre de : Nygaard, 2015, p. 20).

Cependant, l'analyse des projets miniers Arctic Gold et Nussir révèle que la matérialisation des principes sous-jacents au CLPE par le biais de la Loi sur l'aménagement et la construction et par le cadre législatif qui l'entoure ne garantit pas les décisions municipales favorables aux intérêts samis. Dans le cas du projet Arctic Gold, envisagé sur d'importantes superficies de pâtures pour les rennes, le conseil municipal Kautokeino s'est prononcé en défaveur du plan de zonage dès la soumission de sa mouture initiale par la compagnie minière. Son opinion est demeurée inchangée face aux ajustements subséquents apportés au plan. Cette position s'explique en grande partie par la composition démographique de la municipalité de Kautokeino, à 95% samie, l'importance de l'élevage des rennes dans la préservation des emplois et de la culture locale dudit peuple et la très bonne connaissance du conseil municipal, basée sur des expériences passées, concernant les impacts des activités minières. (Nygaard, 2015) À l'inverse, le conseil municipal de Kvalsund a donné le feu vert au projet de Nussir, priorisant la contribution du projet de mine à la revitalisation économique de sa région par la création d'emploi et l'attraction créée pour de nouveaux résidents. Cette orientation s'explique notamment par le manque de ressources du conseil municipal pour réaliser les études d'impact environnemental préalables aux plans de zonage. Celles-ci ont été réalisées par la minière plutôt que par la municipalité. Une partie de l'explication provient aussi de la faible proportion de résidents samis à Kvalsund et de la diminution des pratiques d'activités traditionnelles. À la suite d'une série de négociations et une médiation infructueuse entre la compagnie et les opposants au projet dont faisait partie le Parlement sami, le ministère norvégien du Commerce et de l'Industrie a tranché la situation en faveur du projet de Nussir. (Nygaard, 2015)

En résumé, l'issue des processus de planification territoriale semble reposer en grande partie sur la proportion de Samis qui composent la municipalité dont le consentement est sollicité afin qu'un projet d'aménagement des terres municipales aille de l'avant. L'étendue des compétences et des ressources disponibles au sein de la municipalité et surtout au sein des groupes de défenses des intérêts samis, afin de mener des études d'impact environnemental adéquates, semble également être un facteur important.

1.4.4. L'Australie et la Nouvelle-Zélande

À l'instar du Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande se sont opposées à l'adoption de la DNUDPA en 2007. Tout comme le Canada, elles représentent des royaumes de la Couronne britannique où les richesses minières sont importantes. (Léger, 2007) Considérant ces ressemblances, cette section s'intéresse à la façon dont se sont développés les cadres législatifs australiens et néo-zélandais en matière de consultation et de consentement autochtone.

En Australie, un régime global de reconnaissance du titre ancestral découle de la Loi sur les titres fonciers autochtones de 1993, applicable à l'échelle du pays. Les principaux objectifs de cette loi sont notamment d'assurer la reconnaissance et la protection du titre foncier autochtone et d'assurer l'encadrement de tout agissement et mesure futurs pouvant affecter ce titre (Federal Register of Legislation, s. d.). Celui-ci s'obtient par une demande de reconnaissance à la Cour fédérale par les groupes autochtones requérants (National Native Title Tribunal, s. d.). Concrètement, ce régime confère aux Autochtones à qui le titre foncier a été reconnu, le « droit de négocier les conditions dans lesquelles l'exploitation du territoire s'effectuera; l'arbitrage exécutoire est prévu s'il est impossibilité de négocier » (traduction libre de : Oxhorn et Dodsworth, 2013, p. 13).

Un cadre différent propre au domaine minier s'applique dans le Territoire du Nord de l'Australie grâce à la Loi de 1976 sur les droits fonciers aborigènes. Le régime qui en découle prévoit le droit aux propriétaires aborigènes traditionnels (*traditional aboriginal owners*) de consentir ou non à l'octroi de licences minières par l'entremise de leurs représentants officiels, les conseils fonciers aborigènes (*aboriginal land councils*) (MacKay, 2004). La procédure d'obtention du consentement peut se résumer ainsi:

« Un promoteur minier dépose une demande de licence d'exploration au ministère du Développement des affaires, de l'industrie et des ressources, responsable d'autoriser les négociations entre le promoteur et le conseil foncier aborigène concerné. Le cas échéant, ce dernier dispose de 12 mois afin de prendre position en vertu des consultations menées avec les propriétaires aborigènes. Une approbation par le conseil se solde par la négociation d'une entente sur les termes de la licence minière. »
(Traduction libre de : Mackay, 2004, p. 55)

En guise de limites à ce cadre consensuel, Oxhorn et Dodsworth (2013) soulignent que le recours à l'arbitrage est prévu dans plusieurs cas, incluant l'argument de la défense de l'intérêt national par le ministère concerné ou l'impossibilité d'arriver à une entente entre le conseil foncier et le promoteur. Ultimement, le refus d'un conseil foncier de se soumettre à un jugement arbitral peut être écarté par le ministre responsable. Malgré ces limites, qui empêchent de conclure à un droit autochtone d'accorder et de retenir le consentement, Oxhorn et Dodsworth (2013) soulignent que la Loi de 1976 sur les droits fonciers aborigènes a donné lieu à des consultations relativement solides et peut donc être considérée comme un outil d'opérationnalisation des principes sous-jacents au CLPE.

En Nouvelle-Zélande, les droits autochtones découlent d'abord du Traité de Waitangi de 1840, un « large énoncé de principes sur lequel les Britanniques et les Maoris ont fait un pacte politique pour fonder un État-nation et bâtir un gouvernement » (Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, s. d.c). Par ce traité, les Maoris sont officiellement reconnus en tant que peuples autochtones du territoire Néo-Zélandais et la compétence sur les terres, les forêts et les ressources halieutiques leur est accordée. La souveraineté est quant à elle reconnue à la Couronne britannique. (Ruckstuhl, Thompson-Fawcett et Rae, 2014; Ruwhiu et Carter, 2016). À l'instar des autres peuples autochtones colonisés à cette époque et malgré cette entente fondatrice, les Maoris ont subi les impacts de la domination coloniale, comme l'illustre la citation suivante :

« Dans les 20 ans qui ont suivi la signature du Traité, 60% des propriétés maories ont été transférées au gouvernement et, aujourd'hui, seulement 5,5% des terres sont détenues par des propriétaires fonciers maoris » (traduction libre de : Ruckstuhl et al., 2014, p. 305).

Des changements ont été apportés à la mise en œuvre déséquilibrée du Traité de Waitangi avec l'adoption de la Loi relative au Traité de Waitangi en 1975, à l'origine du Tribunal de Waitangi et du processus de règlement des revendications relatives aux violations historiques du Traité de 1840. En vertu de ce processus, l'accueil par le Tribunal des demandes de reconnaissance d'une violation s'accompagne de recommandations non contraignantes adressées à la Couronne. Dans la majorité des cas, les recommandations sont suivies par des négociations entre la Couronne et le groupe maori requérant en vue de conclure une entente soldée par l'adoption d'une loi contraignante pour l'État, appelée « Loi sur le règlement des revendications relatives au Traité de Waitangi » ou « Treaty of Waitangi Settlement Acts » (TWSA). (Conseil des droits de l'homme, 2009; Ruwhiu et Carter, 2016) Certains auteurs soutiennent que ce processus a beaucoup à offrir en guise d'exemple de participation significative préconisée par la DNUDPA (Ruckstuhl et al., 2014), alors que d'autres rappellent sa nature strictement procédurale et sa faible portée en matière de renforcement des droits politiques maoris (Erueti, 2015).

Outre le cadre entourant le Traité de 1840, d'autres lois néo-zélandaises relatives au développement des ressources naturelles prévoient un droit de regard maori plus ou moins grand. Selon Oxhorn et Dodsworth (2013), la Loi de 1991 sur les Minéraux de la Couronne (*Crown Minerals Act*) consacre un droit de veto pour les Maoris dont les terres sont considérées pour l'exploitation minière. L'article 80 de cette loi prévoit effectivement qu'une entente doit être conclue avec les Maoris avant tout accès à leurs terres pour des activités minières, à l'exception des activités à faibles impacts (Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, s. d.a). Cette entente n'est pas nécessaire dans les cas d'activités à faible impact, incluant la prospection. En pratique toutefois, les prospecteurs consultent les Maoris dont les terres sont visées (Napp, 2015).

Évacuant la notion de veto, la Loi de 1991 sur la gestion des ressources (*Resource Management Act*) reconnaît quant à elles aux bénéficiaires des TWSA le droit de participer aux prises de décision qui affectent les territoires leur ayant été reconnus. Ce droit dépasse le contexte minier étant donné l'objectif plus large de la Loi sur la gestion des ressources d'assurer une approche « coordonnée, rationalisée et complète de la gestion de l'environnement » (traduction libre de : Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, s. d.b). Enfin, la Loi sur la zone économique exclusive et le plateau continental (*Exclusive Economic Zone and Continental Shelf Act*) assujettit toute activité envisagée dans la zone économique exclusive ou le plateau continental à l'obtention d'un « consentement maritime » accordé par l'Autorité de protection environnementale. Celle-ci fonde entre autres sa décision sur les conseils du Comité consultatif maori chargé de représenter les intérêts maoris affectés par le projet envisagé. (Erueti, 2015)

Malgré le cadre législatif de consultation créé *via* la Loi sur la gestion des ressources et la Loi sur la zone économique exclusive, les groupes maoris demeurent concrètement exclus des processus de prise de

décision affectant leurs territoires. Erueti (2015) soulève que du côté de la Loi sur la gestion des ressources, la capacité restreinte des Maoris à s'engager dans le processus consultatif et le manque de support gouvernemental en ce sens affaiblit leur droit de participation. En ce qui a trait à la Loi sur la zone économique exclusive, l'auteur souligne qu'aucune consultation directe avec les groupes maoris concernés n'est véritablement exigée. L'étude d'impacts exigée dans le cadre de la demande d'autorisation à l'Autorité de protection environnementale doit inclure une présentation des effets attendus sur l'environnement et les personnes touchées par le projet, sans obligation de directement consulter lesdites personnes. L'Autorité de protection environnementale est quant à elle tenue au simple envoi d'une notification aux groupes maoris concernés. (Erueti, 2015) Ruwhiu et Carter (2016) soulèvent deux autres obstacles à la participation significative. D'abord, le cadre conceptuel et procédural de consultation entre l'État, les minières et les peuples autochtones est culturellement étranger à ces derniers, dont le savoir « est davantage basé sur les rapports à l'environnement et la spiritualité plutôt que sur l'approche scientifique traditionnelle » (traduction libre de : Ruwhiu et Carter, 2016, p. 647). De plus, le manque d'influence politique de plusieurs communautés amoindrit le caractère significatif de la participation.

Les lacunes qui précèdent démontrent un cadre procédural bancal entourant le droit maori à participer à la prise des décisions concernant leurs terres. Dans ce contexte, il est important de souligner le rôle que peuvent jouer le savoir et les pratiques autochtones dans l'articulation de processus participatifs efficaces. Le Guide des meilleures pratiques d'engagement envers les Maoris, initié et développé par les Maoris de l'île du nord de la Nouvelle-Zélande, en est un bon exemple. Construit avec la participation de plusieurs membres des industries minières et pétrolières, le guide identifie l'entité autochtone détenant l'autorité et la légitimité pour engager et mener les consultations avec les prospecteurs. De plus, le processus de consultation attendu par les Maoris y est expliqué et plusieurs formulaires et modèles d'entente sont fournis en prévision et pour accompagner les consultations. Bien que ce genre d'outil ne garantisse pas le respect du droit à la consultation et à la participation effective dans la prise de décisions, il peut être considéré comme une base solide permettant d'avancer les efforts en ce sens. (Ruwhiu et Carter, 2016)

Une synthèse des exemples internationaux de mise en œuvre du CLPE est présentée au tableau 1.2. Elle inclut les bienfaits des différentes mesures étudiées et présente les défis inhérents à leur mise en œuvre. Ces défis sont reliés aux conséquences observées dans chaque cas, illustrées en rouge.

Tableau 1.2 Synthèse des observations tirées des mises en œuvre internationales

Mesures de mise en œuvre	Bienfaits, défis et conséquences
Intégrations de la <i>Convention n°169</i> dans les constitutions latino-américaines	<p><u>Bienfaits :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Renforcement du rôle autochtone dans les processus décisionnels • Mutation des relations entre peuples autochtones et gouvernements
Contrôle judiciaire du droit au CLPE (Colombie, Chili)	<p><u>Bienfaits :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Amélioration des protections législatives accordées au droit au CLPE • Assurance d'une meilleure viabilité des projets extractifs
Intégration du droit au CLPE dans la Constitution bolivienne et Projet de loi de 2013 sur la mise en œuvre du CLPE	<p><u>Bienfaits :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Diminution de la marginalisation historique des peuples autochtones <p><u>Défis → Conséquences :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Identification des bénéficiaires du droit au CLPE et diversité des groupes autochtones/culturels → Renforcement des tensions entre groupes autochtones/culturels • Degré de précision des directives concernant le processus consultatif → Possibilité de manipulation du processus de consultation • Gestion des compensations et des mesures atténuantes → Détournement des compensations et mise en œuvre insuffisante des mesures atténuantes
Intégration du droit au CLPE dans la Loi philippine sur les droits des peuples autochtones	<p><u>Défis → Conséquences :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Statut de l'entité responsable du processus d'obtention du CLPE → Manipulation politique du processus et primauté des intérêts étrangers sur les droits des communautés directement touchées • Responsabilité de la rédaction des ententes et des conditions applicables aux projets (qui rédige?) → Discordance culturelle et évacuation des réalités politiques et socioéconomiques des populations autochtones
Intégration de certains principes sous-jacents au CLPE dans le corpus législatif norvégien en matière d'aménagement et d'exploitation du territoire	<p><u>Bienfaits :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconnaissance de la gouvernance locale comme facteur déterminant du processus d'approbation national <p><u>Défis → Conséquences :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Représentativité autochtone au sein de l'entité responsable de l'approbation finale d'un projet (c.-à-d. la municipalité) et disponibilité des ressources nécessaires aux études d'impact environnemental adéquates → Possibilité de décisions défavorables aux intérêts des communautés impactées
Reconnaissance des droits fonciers aborigènes et du droit de consentir à l'exploitation minière (Loi sur les droits fonciers aborigènes du Territoire du Nord de l'Australie)	<p><u>Bienfaits :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Provoque la tenue de consultations relativement solide <p><u>Défis → Conséquences :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Recours à l'arbitrage prévu dans plusieurs cas → Possibilité d'écarter les intérêts des propriétaires aborigènes traditionnels par le ministre responsable
Processus néo-zélandais de règlement des revendications relatives aux violations historiques du Traité de Waitangi 1840, Reconnaissance du droit de regard maori via certaines lois relatives au développement des ressources naturelles et Initiatives locales de mise en valeur du savoir et des pratiques autochtones	<p><u>Bienfaits :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Avancement des efforts de participation significative (Tribunal de Waitangi, TWSA, <i>Guide des meilleures pratiques d'engagement envers les Maoris</i>) <p><u>Défis → Conséquences :</u> (Loi sur la gestion des ressources et Loi sur la zone économique exclusive):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacité des Maoris à s'engager dans le processus consultatif et le support gouvernemental en ce sens; • Nature obligatoire d'une consultation directe avec les groupes maoris; • Fondements conceptuels et procéduraux du processus de consultation (culturellement harmonisé ou discordant?); et • Influence politique des groupes maoris <p>→ Exclusion des groupes maoris des processus de prise de décision affectant leurs territoires</p>

1.5. Intégration de la DNUDPA en droit canadien et québécois

L'appui canadien à la DNUDPA s'est effectué graduellement. En 2010, le gouvernement conservateur a appuyé la Déclaration pour une première fois, considérant celle-ci comme un « document d'aspirations » et rappelant les réserves exprimées lors de son vote à l'Assemblée générale en 2007 concernant le CLPE « lorsqu'interprété comme un droit de veto » (AANC, 2010). En 2015, lors de la présentation du rapport final de la Commission de vérité et de réconciliation, le gouvernement libéral nouvellement élu s'est engagé à prioriser la mise en œuvre de la DNUDPA, mesure figurant parmi les 94 appels à l'action contenus au rapport (Trudeau, 2015). En 2016, c'est via la tribune de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones que le Canada s'est prononcé sur la mise en œuvre de la DNUDPA, appuyant dorénavant celle-ci sans réserve et « selon le cadre constitutionnel canadien » (AANC, 2016). La signification de cette précision sur l'intégration de la DNUDPA conformément au cadre constitutionnel demeure vague et représente un obstacle important à la mise en œuvre effective du CLPE (Conseil principal de la forêt boréale, 2015; Papillon et Rodon, 2017a). Le gouvernement fédéral est toutefois clair quant à la notion de veto : celle-ci est exclue de l'interprétation à donner au CLPE. De leur côté, certaines organisations autochtones, dont l'Assemblée des Premières Nations et l'Association des femmes autochtones du Canada, dénoncent l'absence de nuance et le caractère absolu d'une telle référence au veto; celle-ci s'oppose à la nature relationnelle et contextuelle du droit des peuples autochtones de participer de façon significative aux décisions qui les affectent (Boutilier, 2017).

Outre les questions d'interprétation reliées aux énoncés d'appui de la Déclaration par le Canada, il est important de rappeler la nature non contraignante de la Déclaration. Tel qu'expliqué au chapitre 1, elle ne revêt pas le caractère contraignant des conventions ou des traités internationaux ratifiés par le Canada, du moins d'un point de vue juridique. En tant qu'instrument international, elle n'a pas non plus force de loi à l'échelle nationale, à moins d'être incorporée en droit interne (Leclair, 2018, février). Pour l'instant, les mesures fédérales prises dans l'optique d'une telle intégration en sont encore à leurs débuts. Les Principes régissant la relation du Gouvernement du Canada avec les peuples autochtones, publiés en juillet 2017, figurent parmi les premières manifestations de ce que le gouvernement fédéral envisage pour la mise en œuvre de la DNUDPA (Newman, 2017). Le sixième principe traite précisément du CLPE :

« Le gouvernement du Canada reconnaît qu'un engagement significatif avec les peuples autochtones vise à obtenir leur [CLPE], lorsque le Canada propose de prendre des mesures ayant une incidence sur les peuples autochtones et leurs droits sur leurs terres, leurs territoires et leurs ressources. [...] L'importance du [CLPE] souligné par la Déclaration des Nations Unies va au-delà du cadre des terres faisant l'objet du titre ancestral. À cette fin, le gouvernement du Canada cherchera des occasions d'élaborer des processus et des approches visant à obtenir le consentement des Autochtones et de mettre en place des mécanismes créatifs et novateurs qui contribueront à améliorer la collaboration, le consensus et de nouvelles façons de travailler ensemble. » (Ministère de la Justice, 2018)

La révision du processus fédéral d'évaluation environnementale entreprise en 2016 figure parmi les mesures *via* lesquelles le gouvernement fédéral vise à articuler le droit au CLPE. Cette révision a pour but d'améliorer les pratiques d'évaluations des impacts, en prévoyant notamment « de meilleures possibilités [pour les peuples autochtones] de s'impliquer plus tôt pour une participation significative » et « davantage de possibilités de leadership autochtone et de partenariat dans le cadre de l'examen des projets » (Gouvernement du Canada, s. d.). Enfin, bien qu'elle ne soit encore qu'un projet de loi, la *Loi visant à assurer l'harmonie des lois fédérales avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* constitue un autre exemple de tentative de mise en œuvre du CLPE, vu son objectif d'exiger du gouvernement fédéral « qu'il prenne toutes les mesures nécessaires pour assurer l'harmonie des lois fédérales avec la [DNUDPA] ».

L'appui de la Déclaration par le Canada signifie que des mesures de mise en œuvre doivent également être entreprises par les provinces. En effet, en vertu du partage des compétences propre au système de gouvernement fédéral que constitue le Canada, les dispositions de la DNUDPA qui traitent de sujets tombant dans le champ de compétence provinciale au sens de la Loi constitutionnelle de 1867 doivent faire l'objet de dispositions législatives provinciales (par ex. éducation, santé, administration de la justice). Dans cette optique, la mise en œuvre du CLPE concerne directement les provinces, qui ont compétence exclusive sur les terres publiques et en matière d'exploitation des ressources naturelles. (Leclair, 2018, février) Newman (2017) confirme qu'une part importante de la compétence constitutionnelle relative au CLPE appartient aux provinces.

Selon ce cadre de responsabilités découlant de la DNUDPA et partagées entre le gouvernement fédéral et les provinces, il importe de vérifier les mesures prises jusqu'à maintenant par le Québec afin de mettre en œuvre la Déclaration et le CLPE. En 2010, le gouvernement du Québec a salué l'adhésion du Canada à la DNUDPA et précisé que « la Déclaration contribuera à promouvoir et à protéger les droits des peuples autochtones dans le respect du droit applicable au Québec » (Secrétariat aux affaires autochtones, s. d.d). Depuis, force est de constater qu'aucune mesure n'a encore été déployée afin de concrétiser l'appui à la DNUDPA à l'échelle provinciale. Lors de son passage à la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics, le professeur Jean Leclair (2018, février) indiquait que « l'Assemblée nationale [...] n'a encore jamais réussi à adopter une résolution parlementaire en appui à la Déclaration. Toutes les tentatives en ce sens ont échoué. » Dans son mémoire déposé à la même commission d'enquête, le Barreau du Québec confirme que « le sujet a été abordé quelques rares fois à l'Assemblée nationale du Québec » sans qu'aucune suite ne soit donnée aux demandes d'appui et de respect des principes de la DNUDPA (Barreau du Québec, 2018, p. 21). Pourtant, de nombreuses voix se sont élevées au Québec depuis l'adoption de la DNUDPA par l'Assemblée générale des Nations Unies, réclamant du gouvernement provincial qu'il appuie formellement la Déclaration et adopte des mesures en ce sens. Depuis 2009, la Coalition pour les droits des peuples autochtones, composée de représentants autochtones, de groupes de la société civile, d'experts et de défenseurs des droits, milite pour l'adoption

par l'Assemblée nationale « d'une motion d'appui à la [DNUDPA] et la mise en œuvre des principes portés par cette Déclaration » (Conseil central du Montréal métropolitain, s. d.).

En somme, le gouvernement québécois n'a pas encore entrepris d'actions concrètes afin d'incarner la DNUDPA et le CLPE dans le droit et les pratiques de la province. Pourtant, l'approche décentralisée de mise en œuvre du CLPE doit être préconisée étant donné l'importante part de compétences détenues par les provinces en matière d'exploitation du territoire et des ressources naturelles. Les gouvernements provinciaux doivent par ailleurs être tenus aux mêmes standards de rigueur que le gouvernement fédéral en matière de CLPE (Newman, 2017). Dans ce contexte, il est particulièrement important de scruter les mesures existantes de consultation et d'accommodement afin de déterminer dans quelle mesure elles intègrent, directement ou non, les principes sous-jacents du CLPE. Le chapitre suivant se concentre sur cette question.

2. CONSULTATION, ACCOMMODEMENT ET NÉGOCIATION D'ENTENTES PAR LA COURONNE

Ce chapitre fait suite à la présentation des origines et des composantes du principe de CLPE ainsi que de son intégration explicite dans les cadres politique et juridique canadien et québécois. Comme l'illustre la fin du chapitre 1, les efforts des gouvernements à cet effet sont plutôt timides. Dans ce contexte, l'objectif du texte qui suit est d'évaluer la mesure dans laquelle d'autres instruments régissant les relations entre les Couronnes et les peuples autochtones respectent ou tendent vers une forme de consentement autochtone. Ainsi, la section 2.1 dresse un parallèle entre le CLPE et le devoir de consultation et d'accommodement développé par la Cour suprême. Les sections 2.2 et 2.3 abordent quant à elles les ententes conclues entre le gouvernement du Québec et les communautés cries, inuites et naskapiennes relativement aux conditions d'exploitation du territoire, dont la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (Publications du Québec, 1998) (ci-après CBJNQ ou Convention)⁵. Les sections 2.4 et 2.5 s'intéressent aux ententes et aux négociations innues, atikamekw et algonquines. Le chapitre se conclut avec un bref examen des aspects consultatifs du régime d'évaluation environnementale prévu à la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE).

2.1 Obligation de consultation et d'accommodement de la Couronne

L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît les droits ancestraux ou issus de traités dans une optique de réconciliation et selon le principe d'honneur de la Couronne. Sur la base de cette reconnaissance, l'obligation de consultation et d'accommodement s'est développée *via* les écrits de la Cour suprême. Elle repose principalement sur la trilogie jurisprudentielle de 2004 et 2005, composée des arrêts *Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, *Première Nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projet)* et *Première Nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*. L'obligation de consultation et d'accommodement implique que lorsque la Couronne envisage d'adopter des mesures susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur des droits ancestraux ou issus de traités, qu'ils soient potentiels ou confirmés, elle a le devoir de consulter de bonne foi les communautés concernées afin de déterminer les impacts que pourraient avoir ces mesures sur leurs droits. Il s'agit d'un devoir proactif qui incombe aux gouvernements fédéral et provinciaux et qui exclut les tierces parties telles que les compagnies privées. Celles-ci peuvent toutefois se voir déléguer certains aspects de la consultation selon des conditions édictées par la Cour suprême (*Nation Haïda c. Colombie-Britannique*).

Le devoir de consultation peut se transformer en obligation d'obtenir le consentement dans les cas où le titre ancestral est prouvé. C'est ce qu'a soutenu la Cour suprême dans l'arrêt *Delgamuukw c. Colombie-Britannique* en 1997 et, plus récemment et précisément, dans l'arrêt *Nation Tsilhqot'in c.*

⁵ La CBJNQ est le premier traité moderne, ou « entente sur les revendications territoriales globales », conclu au Canada. Depuis sa signature, d'autres traités modernes ont été ratifiés dans la majorité des provinces canadiennes. Ce genre d'entente fait suite aux traités dits « historiques », qui incluent les traités coloniaux conclus depuis la Proclamation royale de 1763 jusqu'au début du 20^e siècle. Les traités modernes visent à pallier certains vides des traités historiques et couvrent un éventail plus large de sujets en lien avec les droits ancestraux. (Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada [RCAANC], s. d.c.)

Colombie-Britannique en 2014. Dans ce dernier cas, la Cour a reconnu le titre ancestral à une communauté autochtone, pour la première et seule fois à ce jour. Le titre ancestral est un droit complexe qui « découle de l'occupation, c'est-à-dire d'une utilisation régulière et exclusive des terres » (*Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, par. 2). Coates et Newman (2014) indiquent qu'il « s'apparente à la notion de propriété foncière privée telle que possédée par la plupart des Canadiens », mais se démarque de celle-ci en ce qu'il « revêt une dimension collective et doit être conservé pour les générations futures » (traduction libre, p. 14). Comme l'illustrent les propos de la Cour, la preuve du titre ancestral, qui incombe à ceux qui le revendiquent, est un défi considérable :

« Le critère relatif au titre ancestral énoncé dans l'arrêt *Delgamuukw* est fondé sur l'« occupation » antérieure à l'affirmation de la souveraineté européenne. Pour fonder le titre ancestral, l'occupation doit posséder trois caractéristiques : elle doit être suffisante, elle doit être continue (si l'occupation actuelle est invoquée) et elle doit être exclusive » (*Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, par. 25)

La Cour suprême définit les droits qui découlent d'un titre ancestral prouvé comme suit :

« Le droit de contrôler la terre que confère le titre ancestral signifie que les gouvernements et les autres personnes qui veulent utiliser les terres doivent obtenir le consentement des titulaires du titre ancestral. Si le groupe autochtone ne consent pas à l'utilisation, le seul recours du gouvernement consiste à établir que l'utilisation proposée est justifiée en vertu de l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. » (*Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, par. 76)

Ainsi, malgré la règle voulant qu'un titre ancestral s'accompagne d'un droit de consentir à l'exploitation du territoire relié au titre, une exception articulée par la Cour suprême *via* les arrêts *R. c. Sparrow* et *Tsilhqot'in* permet d'outrepasser le consentement dans de rares cas. Selon les tests de justification et de proportionnalité (ou d'atteinte minimale), la Couronne doit démontrer « que les atteintes poursuivent un objectif impérieux et réel » et qu'avec les mesures qu'elle propose, elle « ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif » (*Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, par. 18 et 88).

Bref, lorsqu'un titre ancestral est confirmé, la consultation se transforme en obligation claire d'obtenir le consentement. Lorsqu'il est plutôt question d'un droit revendiqué, qu'il s'agisse d'un titre ancestral ou d'un droit ancestral, comme celui de pratiquer la chasse ou la pêche sur le territoire, la Couronne est prise d'une obligation de consulter dont l'intensité est définie selon un spectre qui dépend de l'importance dudit droit et l'ampleur de l'atteinte à celui-ci (Boutilier 2017; Newman 2017). La figure 2.1 donne un aperçu de ce spectre de consultation. À cet effet, le Conseil principal de la forêt boréale (2015) se base sur les propos de la Cour et affirme que même si le droit n'est pas encore confirmé, il peut être plus prudent d'obtenir le consentement avant de lancer un projet. En effet, si le droit est établi après le commencement des travaux, il se peut que ceux-ci soient arrêtés. C'est d'ailleurs dans cette optique que plusieurs secteurs industriels agissent maintenant de façon proactive face aux communautés autochtones susceptibles d'être touchées par leurs opérations. Bien que l'obligation de consultation et d'accommodement ne leur appartienne pas,

les promoteurs veillent à atténuer le risque de perturbation des projets en négociant des ententes sur les répercussions et les avantages (ERA) avec les communautés concernées. Ces ententes sont étudiées au troisième chapitre.

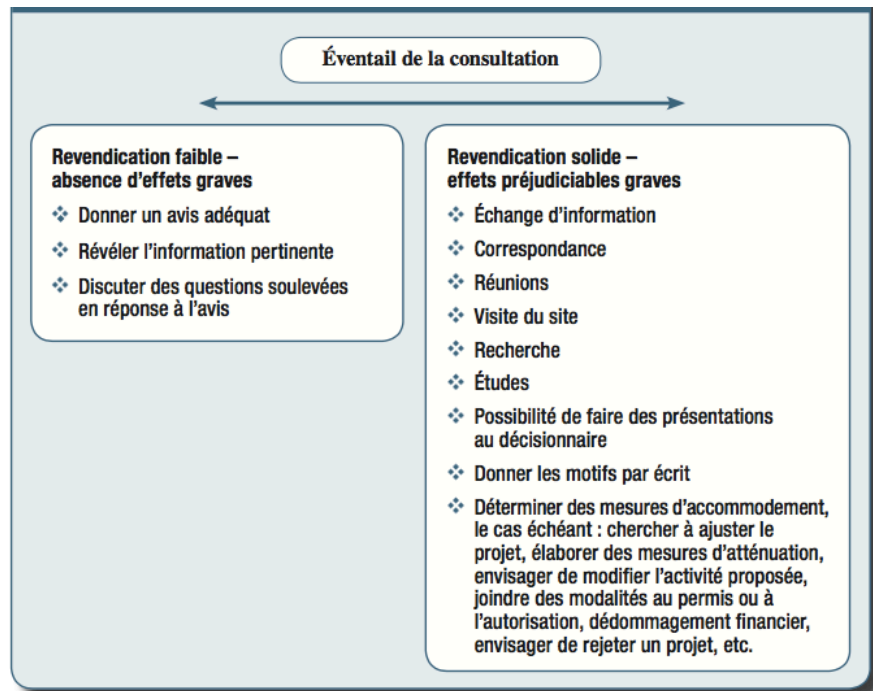


Figure 2.1 Spectres d'intensité de l'obligation de consulter et d'accommoder (Tiré de: Affaires autochtones et Développement du Nord Canada [AADNC], 2011)

À la suite du cadre dressé par la trilogie de la Cour suprême des années 2004 et 2005, les gouvernements ont été amenés à adopter leurs propres lignes directrices afin d'opérationnaliser l'obligation de consultation et d'accommodement. Le gouvernement fédéral dispose depuis 2011 des Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter (AADNC, 2011). Au Québec, les dernières directives publiques produites par le Secrétariat aux affaires autochtones⁶ remontent au Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones, qui date de 2008. Comme les lignes directrices au fédéral, ce guide s'adresse aux ministères et organismes gouvernementaux susceptibles, *via* leurs activités, d'affecter les droits autochtones revendiqués ou confirmés sur le territoire québécois et se base sur les instructions de la Cour suprême. Selon le texte du guide, celles-ci peuvent ne pas s'appliquer dans les cas où les modalités de consultation et de gestion du territoire et des ressources ont fait l'objet d'une entente *via* un traité comme la CBJNQ et la Convention du Nord-Est québécois. En d'autres mots, le guide du Secrétariat aux affaires autochtones et, plus largement, le cadre jurisprudentiel de consultation s'appliquent à l'ensemble des nations autochtones du Québec sauf les Cris, les Inuits et les Naskapis, dans

⁶ Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles et le ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs travaillent présentement à l'élaboration d'une politique de consultation des communautés autochtones dans les domaines minier et forestier. Ces outils sont étudiés aux chapitres 4 et 6 respectivement.

la mesure où le régime de consultation propre à ces deux traités prévaut. Le guide précise toutefois qu'il sera préféré « aux dispositions prévues dans certaines ententes sectorielles signées avec des communautés autochtones » avant la trilogie d'arrêts de 2004-2005 si celles-ci s'avèrent inadéquates d'un point de vue consultatif (Secrétariat aux affaires autochtones, 2008, p. 5). Fait intéressant à noter, le guide découle en lui-même d'une consultation autochtone. Son contenu serait effectivement le résultat d'une révision par « certaines communautés autochtones » de la version initiale du guide et serait basé sur leurs préoccupations concernant les « pratiques gouvernementales en matière de consultation » (Secrétariat aux affaires autochtones, 2008, p. 3). Toutefois, Saint-Arnaud et Papatie indiquent que « les Premières Nations du Québec n'ont jamais entériné le processus de consultation développé » (Saint-Arnaud et Papatie, 2012, p. 113). À l'inverse, le gouvernement du Québec n'a pas donné suite au protocole de consultation mis sur pied par l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador (IDDPNQL) (Saint-Arnaud et Papatie, 2012).

Alors que les lignes directrices fédérales font écho à la DNUDPA, au CLPE et à l'interprétation à leur donner dans les limites du droit constitutionnel canadien (AANDC, 2011), le Guide québécois ne fait aucune mention de la notion de consentement en lien avec l'usage du territoire et de ses ressources, que celle-ci découle du CLPE ou du titre ancestral tel qu'enseigné par la Cour. Le gouvernement québécois présente le titre ancestral comme un droit au territoire comprenant « le droit d'occuper des terres et d'utiliser les ressources naturelles de façon exclusive » (Secrétariat aux affaires autochtones, 2008, p. 5) se retrouvant à l'extrémité du spectre d'intensité de l'obligation de consulter. De même, dans son Document d'information à l'intention des promoteurs et introduction générale aux relations avec les communautés autochtones dans le cadre de projets de mise en valeur des ressources naturelles (Gouvernement du Québec, 2015a), Québec se réfère au guide de 2008 pour décrire sa responsabilité de mener les consultations autochtones. Le consentement, ou toute forme de consultation dans le but d'obtenir celui-ci, est exclu :

« Lorsqu'il reçoit une demande de permis, de droit ou d'autorisation en vertu des lois et des règlements en lien avec un projet de mise en valeur des ressources naturelles, un ministère doit, avant de prendre sa décision, vérifier si une obligation de consultation des communautés autochtones est déclenchée et, le cas échéant, mener la consultation en conformité avec les balises du guide. Cette consultation peut ensuite l'amener à appliquer des mesures d'accommodement, lesquelles visent à atténuer le plus possible, eu égard aux circonstances, les effets préjudiciables potentiels du projet sur les droits des Autochtones. Elles pourraient donc se traduire par l'imposition de conditions allant en ce sens ou par une modification au projet. » (Gouvernement du Québec, 2015a, p. 9)

Le gouvernement québécois s'abstient donc de reconnaître l'existence du droit au CLPE, y compris dans ses politiques et lignes directrices. Celles-ci ne font pas fausse route en soi, étant donné certaines similitudes entre le cadre jurisprudentiel canadien et le droit au CLPE sous la DNUDPA. Les opinions sont toutefois partagées quant à la conformité du premier face aux exigences du deuxième. Certains auteurs interprètent le cadre jurisprudentiel canadien comme conforme, voire plus complet, par rapport aux exigences de la DNUDPA en matière de consentement (Newman, 2017). D'autres considèrent plutôt la

jurisprudence développée comme présentant « certains aspects nettement problématiques » méritant d'être revus à la lumière de la Déclaration (Leclair, 2018, février), ou comme étant tout au plus une version édulcorée du droit au CLPE (Papillon et Rodon, 2017b). Malgré ces divergences, il ne fait aucun doute que le gouvernement québécois (et celui des autres provinces) doit exercer son leadership dans la mise en œuvre effective du droit au CLPE. La pertinence et l'importance d'une approche décentralisée ont été démontrées précédemment. De plus, certains auteurs déconseillent de laisser aux tribunaux la charge de définir la façon d'articuler le droit au CLPE (Newman, 2017; Papillon et Rodon, 2017a). Enfin, le droit au CLPE doit être reconnu dans l'optique du droit à l'autodétermination des peuples autochtones tel qu'entendu dans la Déclaration plutôt que sous l'angle plus restreint de la notion jurisprudentielle de titre ancestral (Papillon et Rodon, 2017a).

Suivant les constats qui précèdent, les sections suivantes abordent certaines alternatives au devoir de consultation et d'accommodement de la Couronne, tel que les traités modernes, et vérifient comment elles peuvent, ou non, rejoindre l'objectif derrière le CLPE.

2.2 Traités modernes : La CBJNQ et la Convention du Nord-est québécois

Au Québec, les seuls traités conclus à ce jour sont la CBJNQ et la Convention du Nord-est québécois (CNEQ), respectivement signées en 1975 et 1978. D'autres ententes subséquentes ont été conclues entre le Canada, le gouvernement du Québec et diverses communautés autochtones en matière de revendications territoriales, mais aucune d'elles ne dispose de la protection constitutionnelle comme c'est le cas pour la CBJNQ et la CNEQ. Cette protection constitutionnelle confère aux droits contenus aux deux traités, et à leurs amendements, l'assurance qu'ils ne pourront en aucun cas être modifiés ou abrogés unilatéralement par la province, y compris au moyen d'une loi. La CBJNQ a été signée par les Cris de la Baie-James, représentés par le Grand Conseil des Cris du Québec, les Inuits du Nunavik représentés par l'Association des Inuits du Nord québécois, le Québec et trois sociétés d'État (Hydro-Québec, la Société d'énergie de la Baie James et la Société de développement de la Baie-James) ainsi que le Canada. La CNEQ compte les mêmes signataires, auxquels s'ajoutent les Naskapis afin d'être inclus au cadre mis en place pour les Cris et les Inuits. Ainsi, à moins d'indications contraires, les détails suivants du régime de gestion du territoire du nord du Québec s'appliquent à ces trois nations. Avant d'entrer dans ces détails, il importe d'expliquer les circonstances ayant mené à l'adoption de la CBJNQ et de la CNEQ.

Les deux traités proviennent d'une prise de conscience du gouvernement québécois dans les années 70 concernant la nécessité de négocier les conditions de partage du territoire avec les peuples autochtones qui y revendiquent des droits. À cette époque, la Cour suprême, via l'arrêt *Calder et al. c. Procureur Général de la Colombie-Britannique*, et la Cour supérieure du Québec, via le jugement *Malouf (Chef Max « One-Onti » Gros-Louis et al. c. Société de développement de la Baie James et al.)*, ont déterminé qu'en l'absence d'un traité éteignant explicitement les droits autochtones ancestraux, ceux-ci doivent être reconnus et respectés. Le jugement *Malouf* se basait sur la *Loi à l'effet d'étendre les frontières de la Province de Québec*

de 1912 selon laquelle la prise de possession d'une partie de la Terre de Rupert par le Québec (soit la Baie-James et le Nunavik d'aujourd'hui), était conditionnelle à la reconnaissance, par la province, des droits autochtones sur le territoire et l'obtention de la remise de ces droits en cas de son exploitation (Blancquaert, 2011; Frenette, 2013). Or, avant la CBJNQ et la CNEQ, le Québec ne comptait aucun traité ayant retiré ces droits aux peuples autochtones, contrairement à d'autres provinces dont l'Ontario et l'Alberta où de tels traités dits « historiques » ou « coloniaux » avaient été conclus entre la fin du 19^e siècle et le début du 20^e siècle (Papillon et Lord, 2013). C'est donc ce contexte qui a permis de renforcer les revendications criées et inuites contre le projet hydroélectrique de la Baie-James, lancé en 1971, et qui a poussé le gouvernement québécois à négocier avec ces deux peuples la façon dont s'articulerait son développement. Le régime de gestion du territoire et des ressources mis en place par la CBJNQ se divise en trois principaux groupes de mesures, présentés dans les paragraphes suivants.

2.2.1 Clarification des droits existants sur le territoire

Tout d'abord, la CBJNQ, à l'instar de l'ensemble des traités qui l'ont suivi ailleurs au Canada, vise à « clarifier » les droits de la province et des peuples autochtones sur le territoire revendiqué. Dans un guide de vulgarisation du Secrétariat aux affaires autochtones concernant la CBJNQ, cette clarification est présentée comme une solution simple et pratique à une impasse créée par les positions gouvernementales et autochtones : la Convention prévoit « la reconnaissance de droits et d'avantages clairs et bien définis, des terres et des indemnités financières », en échange d'une renonciation complète à toute forme de revendication de droits ancestraux et une extinction législative de ces droits (Beauchemin, 1992). Ainsi, les Cris, les Inuits et les Naskapis ne peuvent faire valoir leurs droits que dans la mesure de ce qui est prévu à la CBJNQ, la CNEQ et leurs amendements. À cet effet, il peut être pertinent de souligner les réserves émises par la jurisprudence récente concernant ce genre de renonciation, comme l'indiquent Rodon et Therrien : « Les droits ancestraux ne peuvent pas être éteints, car ils sont *sui generis*, et uniquement réglementés ou définis dans le cadre du traité » (Rodon et Therrien, 2017, p. 452).

Parmi les clarifications amenées par la CBJNQ, le régime de partage du territoire occupe une place importante et revêt un caractère inédit pour son époque. Les terres sont régies selon trois catégories distinctes, soit les catégories I, II et III (détaillées au tableau 2.1). La carte de l'annexe 1 illustre la répartition de ces terres dans le nord du Québec.

Tableau 2.1 Régime territorial défini par la CBJNQ (inspiré de : ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques [MELCC], s. d.a.; Beauchemin, 1992)

Catégorie de terres	Description
Catégorie IA	Bandes criées et naskapiques Pouvoirs locaux étendus Abolition du régime fédéral de la <i>Loi sur les Indiens</i>

Tableau 2.1 Régime territorial défini par la CBJNQ (suite)

Catégorie IB	Villages/municipalités autochtones Propriété et usage autochtones exclusif Établie par loi québécoise *Dans le cas des Inuits, les terres de catégorie I consistent aux villages inuits du Nunavik, sans distinction entre les catégories A et B
Catégorie II	Terres publiques Droits exclusifs de chasse, de pêche et de piégeage pour les Autochtones
Catégorie III	Terres publiques Droit préférentiel de chasse, de pêche et de piégeage pour les Autochtones, sans permis, sans limites de prise et en tout temps, sous réserve du principe de conservation

Ajouté à un ensemble de mesures telles que l'exemption pour les chasseurs, pêcheurs et trappeurs autochtones de détenir un permis et le droit de premier refus sur l'exploitation des pourvoies, le régime de division des terres vise notamment à favoriser la préservation du mode de vie traditionnel des peuples autochtones. La CBJNQ précise toutefois les limites de cette protection aux articles 5.5.1 et 7.4 :

« Les droits et garanties accordés aux autochtones en vertu du chapitre sur la chasse, la pêche et le trappage, sont assujettis aux droits qu'ont le Québec [ainsi que ses sociétés et leurs délégués] à développer les terres des catégories III et II, conformément à la loi. Toutefois, les promoteurs sont soumis au régime sur l'environnement, lequel prend en considération le régime de chasse, de pêche et de trappage ».

Ce régime sur l'environnement, apparenté au processus d'évaluation et d'examen des impacts dans le sud du Québec, mais pensé et conçu spécifiquement pour la réalité nordique, est détaillé dans la section suivante.

2.2.2 Création d'un régime d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux et sociaux

Une autre mesure majeure mise sur pied par la CBJNQ consiste à la création d'un régime d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social (REEIES) propre aux territoires nordiques. À l'avant-garde du régime d'évaluation et d'examen des impacts du Québec méridional⁷, il se distingue principalement par la participation ciblée des peuples autochtones. Ce régime nordique se divise en deux systèmes distincts : l'un s'applique au nord du 55^e parallèle (le Nunavik) et l'autre au sud (Baie-James⁸) (annexe 2). Pour chacun de ces systèmes, deux procédures peuvent s'appliquer, soit la procédure fédérale découlant de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) et la procédure provinciale figurant au chapitre II de la LQE. Le champ de compétence touché par un projet détermine la procédure applicable, et il peut arriver que les deux procédures s'appliquent simultanément ou soient combinées dans le cas de compétences fédérales et provinciales concurrentes (Daigneault, 2002). Ce fut le cas du projet

⁷ Le régime d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement du Québec méridional est entré en vigueur en 1980, soit 5 ans après la signature de la CBJNQ.

⁸ Depuis l'Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James de 2012, la région de la Baie-James est appelée Eeyou Istchee Baie-James. Eeyou Istchee désigne le territoire traditionnel des Cris (GCCEI, s. d.a)

uranifère Matoush lancé en 2006, où la compétence du Québec sur l'activité minière se jumelait à la compétence fédérale sur l'uranium (*Ressources Strateco inc. c. Procureure générale du Québec*).

Le tableau 2.2 illustre les cinq principales étapes du REEIES, soit : le choix d'assujettir un projet lorsque cet assujettissement n'est pas déjà prévu dans le texte de la Convention; la détermination du contenu de l'étude d'impacts; l'évaluation comme telle des impacts; l'examen de l'étude d'impacts; et l'approbation (ou le rejet) du projet. Selon le tableau 2.2, ces étapes impliquent le travail d'intervenants allochtones et autochtones, incluant les comités mixtes décrits au tableau 2.3 et dont certains sont paritaires. L'influence de ces intervenants varie. À la Baie-James comme au Nunavik, l'autorité d'approbation finale d'un projet appartient à ce que la CBJNQ désigne comme « l'administrateur ». Pour les terres de catégories II et III, ce rôle est respectivement joué au provincial et au fédéral par le sous-ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et par le président de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. Dans le cas des terres crie de catégorie I, cette autorité relève d'un administrateur nommé par le Gouvernement de la nation crie (Comité d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social, s. d.). Dans le cas des Inuits, l'administrateur des terres de catégorie I est le sous-ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Outre cette autorité décisionnelle, accordée en majorité aux représentants gouvernementaux, le REEIES de la CBJNQ procure à des comités mixtes un pouvoir consultatif. À la Baie-James, le comité d'évaluation (COMEV), composé à parts égales de représentants fédéraux, provinciaux et cris, est chargé de mener l'évaluation préliminaire d'un projet et de faire ses recommandations sur l'opportunité d'assujettir le projet au REEIES. Dans le cas d'une procédure provinciale, le comité d'examen (COMEX), auquel siègent trois membres du gouvernement du Québec et deux représentants cris, est chargé : d'analyser l'étude d'impact réalisée par le promoteur sur recommandation du COMEV; de veiller à obtenir davantage d'informations de la part du promoteur ou *via* une consultation des communautés affectées, lorsque nécessaire; et de recommander ou non à l'administrateur provincial l'autorisation finale du projet. Au Nunavik, les rôles qui précèdent sont joués par la Commission de la qualité de l'environnement Kativik (CQEK), comme l'illustre le tableau 2.2. Enfin, le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James (CCEBJ) encadre l'ensemble du régime applicable au sud du 55^e parallèle en veillant à l'efficacité de sa mise en œuvre et en agissant « à titre d'interlocuteur privilégié et officiel en matière de protection de l'environnement » (MELCC, s. d.a). Pour le Nunavik, l'équivalent de ce rôle est attribué au Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK). (MELCC, s. d.a)

Dans le cas d'une procédure fédérale, le tableau 2.2 démontre que deux comités peuvent s'ajouter ou remplacer le COMEV ou la CQEK selon le lieu du projet. Au Nunavik, le comité fédéral d'examen (COFEX) propose à l'administrateur une directive quant au contenu de l'étude d'impacts. Le comité de sélection (COSE) supporte le COFEX en émettant des recommandations concernant l'assujettissement et le contenu de l'étude d'impacts des projets pour lesquels la CBJNQ ne prévoit pas l'application automatique

du REEIES. Au Nunavik comme à la Baie-James, le COFEX examine les études d'impacts et recommande à l'administrateur d'accepter ou de refuser les projets. (CCEK, 2017)

Tableau 2.2 Principaux acteurs et rôles joués au sein du REEIES (Inspiré de: MELCC, s. d.a; Daigneault, 2002)

		Assujettissement	Contenu de l'étude	Évaluation des impacts	Examen de l'étude d'impacts	Décision
Baie James	Prov.	COMEY Administrateur		Promoteur	COMEX	COMEX Administrateur
	Féd.				COFEX	COFEX Administrateur
Nunavik	Prov.	CQEK	CQEK Administrateur		CQEK	CQEK**
	Féd.	COSÉ / COFEX-Nord Administrateur	COSÉ / COFEX-Nord Administrateur*		COFEX-Nord	COFEX-Nord Administrateur

Légende :




	= Consultation et surveillance par la CCEBJ (Baie James) ou la CCEK (Nunavik)
	= Recommande
	= Décide
*	= Pour les projets dont l'assujettissement est déjà prévu à la CBJNQ, le contenu de l'étude est fixé par le COFEX
**	= L'administrateur peut passer outre la décision du CQEK

Tableau 2.3 Noms complets et compositions des commissions et comités du REEIES (Inspiré de: MELCC, s. d.a)

Acronyme	Nom complet	Qc	Can	Cris	Inuits
CCEBJ	Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James	4	4	4	-
CCEK	Comité consultatif de l'environnement Kativik	3	3	-	3
COMEY	Comité d'évaluation	2	2	2	-
COMEX	Comité d'examen	3	-	2	-
CQEK	Commission de la qualité de l'environnement Kativik	5	-	-	4
COSE	Comité fédéral de sélection	-	2	-	2
COFEX	Comité fédéral d'examen	-	3	2	-
COFEX-Nord	Comité fédéral d'examen - Nord	-	3	-	2

Les comités tels que ceux que la CBJNQ a mis sur pied, parfois appelés « comités de cogestion », sont maintenant pratique courante dans le cadre d'ententes sur les revendications territoriales à travers le Canada. Gardant en tête l'objectif au cœur du présent travail, il importe de souligner que cette approche collaborative est reconnue par certains auteurs comme une piste de mise en œuvre du droit au CLPE. Selon cette vision, Papillon et Rodon (2017a) favorisent l'approche de mise en œuvre relationnelle plutôt que rhétorique et rappellent les propos de l'ancien juge à la Cour suprême Frank Iacobucci : « *the objective of collaborative consent is to recognize Indigenous decision-making authority while avoiding the trap of a*

veto ». En ce sens, les comités de cogestion représentent un processus établi sur la base d'un accord mutuel permettant que des « partenaires égaux » décident ensemble de solutions « considérées légitimes par toutes les parties impliquées » (traduction libre de : Papillon et Rodon, 2017a). Les auteurs ne manquent cependant pas de souligner certaines limites de ces véhicules collaboratifs. D'abord, la structure des comités de cogestion et le cadre dans lequel ils opèrent ne reflètent ni ne favorisent la reconnaissance des méthodes de délibération et des savoirs autochtones. De plus, bien que plus d'espace soit accordé aux voix des peuples touchés par le développement territorial, celles-ci tendent à émaner des leaders autochtones alors que les membres de la communauté sont écartés des discussions. Enfin, l'autorité ultime accordée au gouvernement à l'étape d'approbation des projets extractifs diminue considérablement le poids des voix émises en amont. En somme, toujours selon les auteurs, une refonte des processus et des rôles joués au sein des comités de cogestion doit être effectuée afin que ceux-ci puissent véritablement servir l'opérationnalisation du CLPE. (Papillon et Rodon, 2017a)

2.2.3 Mise sur pied de différentes structures administratives

La dernière importante part de changement apportée par la CBJNQ relève des structures administratives et politiques développées de part et d'autre du 55^e parallèle. Du côté des structures administratives mises sur pied au Nunavik se retrouve le conseil de l'Administration régionale Kativik (ARK), institution supramunicipale dotée de certains pouvoirs de gestion sur le territoire du Nunavik. Ses membres sont des représentants élus des municipalités nordiques, composées en majorité d'inuits (ARK, s. d.; Rodon, 2014). Les structures administratives du Nunavik comptent également la Commission scolaire Kativik ainsi que la Régie régionale de la Santé et des services sociaux du Nunavik. La société Makivik, de nature et de fonction davantage politiques, veille à protéger les intérêts inuits face aux gouvernements et à préserver les modes de vie traditionnels autochtones; elle a également la responsabilité d'administrer les fonds versés aux Inuits conformément à la CBJNQ et de soutenir le développement économique par la création d'emploi et l'exploitation d'entreprises inuites (par exemple la compagnie aérienne Air Inuit) (Rodon, 2014; Société Makivik, s. d.). Pour la Baie-James, la CBJNQ prévoit une organisation municipale différente. Contrairement à l'ARK, qui revêt une structure publique et non ethnique, l'Administration régionale crie (ARC) est une institution ethnique composée de représentants des villages cris uniquement⁹ (Beauchemin, 1992; Rodon, 2014). Selon le texte initial de la CBJNQ, l'ARC siège conjointement au Conseil régional de zone avec la municipalité de la Baie-James. Toujours selon le texte de 1975, ce Conseil régional de zone traite des affaires municipales des terres de catégorie II. Enfin, à l'instar des Inuits, les Cris disposent également d'une commission scolaire et d'un organisme de santé et de services sociaux, soit la Commission scolaire crie et le Conseil cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James. (Beauchemin, 1992; Rodon, 2014)

⁹ L'Entente de 2012 sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James, étudiée plus en détails à la section 2.3.1, a remplacé l'ARC par le Gouvernement de la nation crie.

En somme des explications précédentes, il est à noter que d'importantes modifications ont été apportées aux différents régimes établis par la CBJNQ, notamment à la suite de la signature de l'Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James entre les Cris d'Eeyou Istchee et le Gouvernement du Québec en 2012 (Secrétariat aux affaires autochtones, s. d.c). Étant donné ces changements, abordés dans la section 2.3, il n'est pas nécessaire d'aller plus en profondeur sur les détails du cadre administratif instauré à l'occasion de l'adoption de la CBJNQ. Il est toutefois important de retenir que la mise en place de différents véhicules novateurs sous la Convention de 1975, bien que les pouvoirs autochtones en matière de gouvernance et de gestion du territoire aient été limités, a eu une influence structurante sur les Cris et les Inuits. Ceux-ci ont su tirer avantage des ressources institutionnelles à leur disposition afin de renforcer leur identité politique (Desbiens, 2009) et devenir des « acteurs incontournables du développement de la région » (Papillon et Lord, 2013, p. 353).

2.3 Les suites de la CBJNQ et de la CNEQ

Parmi les ententes qui ont marqué la suite de la CBJNQ et entraîné la mutation des relations entre les peuples autochtones du nord du Québec et le gouvernement québécois, quatre retiennent l'attention. Pour les Cris, il s'agit de l'Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec de 2002, mieux connue sous le nom de Paix des braves, et de l'Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James de 2012, aussi appelée l'Entente sur la gouvernance (Secrétariat aux affaires autochtones, s. d.c). Du côté des Inuits, ce sont l'Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik de 2002 et l'Entente concernant le financement global de l'Administration régionale Kativik de 2004 (aussi appelées Entente Sanarrutik et Entente Sivunirmut, respectivement) qui ont modifié certains aspects du régime développé sous la Convention en 1975 (Secrétariat aux affaires autochtones, s. d.c). Ces ententes sont présentées dans les lignes qui suivent.

2.3.1 Suite pour les Cris

La signature de la Paix des braves¹⁰ par le Québec et les Cris de la Baie-James en 2002 s'explique par différents événements survenus dans le cadre de la mise en œuvre de la CBJNQ. Durant les années 80 et 90, le gouvernement québécois a été l'objet de nombreux recours judiciaires intentés par les Cris de la Baie-James et alléguant le non-respect de certaines dispositions de la Convention. Du point de vue économique par exemple, les Cris reprochaient à l'État la promesse « [d']un développement économique et des infrastructures communautaires équivalentes à celles du Sud [restée] lettre morte depuis 25 ans » (Trudel, 2002). Du point de vue de l'exploitation des ressources naturelles, les Cris revendiquaient les droits issus de la CBJNQ relativement à la préservation de leur mode de vie traditionnel incluant la chasse, la pêche et la trappe face à l'augmentation de l'exploitation forestière au nord du 49^e parallèle. Les recours

¹⁰ Le titre de l'entente de 2002 est inspiré de la Grande Paix de Montréal, un accord de paix signé en 1701 entre les Français et les Iroquois afin de clore le conflit qui les opposait depuis le début du XVII^e siècle (ministère de la Culture et des Communications, s. d.).

intentés dénonçaient cette exploitation qui opérait au profit exclusif de l'État et des compagnies forestières. Selon les recours, elle portait aussi atteinte aux droits des Cris étant donnés, entre autres, l'absence de procédure d'évaluation des impacts et les nombreux effets nuisibles occasionnés sur les écosystèmes naturels desquels dépendaient les pratiques ancestrales crie. (Grand Conseil des Cris Eeyou Istchee [GCCEI], s. d.c) Parallèlement à ces enjeux forestiers, une importante mobilisation crie fut orchestrée contre le déploiement de la deuxième phase du développement hydroélectrique de la Baie-James qui visait à accroître la production québécoise en vue d'en exporter une partie aux États-Unis. L'opposition crie a d'ailleurs été entendue jusque dans la ville de New York, sous l'initiative du Grand Chef du Grand Conseil des Cris à l'époque, Matthew Coon Come. (Tanner, 1999) Dans ce contexte de revendications retentissantes dans les sphères judiciaire et publique, et dans l'optique de se réconcilier avec les Cris et assurer la continuation et la viabilité de ses projets de développement nordique, le Québec a favorisé la négociation d'une entente plutôt que de faire reposer l'issue des tensions sur les tribunaux. À ce sujet, les notes du secrétaire général associé aux affaires autochtones du Québec en 2005 résument bien les motifs de cette approche:

« Les règlements imposés par les tribunaux ne représentent pas la meilleure solution aux problèmes. Le processus judiciaire peut prendre plusieurs années et coûter des millions de dollars aux contribuables. En outre, les jugements rendus suggèrent souvent de toute façon aux parties impliquées de résoudre leur litige par la négociation. »
(Secrétariat aux affaires autochtones, 2005)

Reflétant ce qui précède, les objectifs de l'entente prévoient entre autres le règlement ou le désistement définitif des litiges opposant les Cris au gouvernement du Québec (l'entente en énumère 16 à son article 9.5). Ils incluent également la renonciation des Cris à tous recours sur l'application antérieure de la CBJNQ. De plus, les Cris consentent à la réalisation des Projets Eastmain 1- A/Rupert et EM-1-A-Sarcelle-Rupert (chapitre 5). Dans une optique de réconciliation, les objectifs de l'entente, à l'article 2.5, prévoient aussi :

« l'établissement d'une nouvelle relation de nation à nation, fondée sur la volonté commune des parties de poursuivre le développement du Territoire conventionné de la Baie-James et de rechercher l'épanouissement des Cris et de la nation crie dans un contexte de modernisation croissante [et] l'établissement de moyens afin de permettre aux parties de travailler ensemble à la mise en valeur des ressources minières, forestières et hydroélectriques sur le Territoire pour la période de l'application de cette Entente ».

Parmi les moyens concrets établis par la Paix des braves afin d'atteindre les objectifs susmentionnés se trouve notamment la confirmation des redevances sur les projets hydroélectriques. Certains types de partenariats sont aussi prévus, tels que l'embauche des Cris sur les chantiers. De plus, le régime forestier québécois est revu de façon à mieux refléter et préserver le mode de vie traditionnel des Cris et favoriser leur participation dans la gestion des ressources forestières. Pour ce faire, le régime opère selon diverses modalités particulières telles que la conservation des aires de trappes fondamentales et la contribution aux plans d'aménagement forestier par les trappeurs (Conseil Cris Québec sur la foresterie [CCQF], s. d.b). Il

est ainsi question d'un régime forestier adapté (RFA). Celui-ci est supervisé par le Conseil Cris Québec sur la foresterie (CCQF), composé à parts égales de membres nommés par le Gouvernement de la nation cri (anciennement l'ARC) et le gouvernement du Québec et chargé de faire « le suivi, le bilan et l'évaluation de la mise en œuvre du volet foresterie de l'Entente » (CCQF, s. d.a). Le CCQF occupe un rôle consultatif auprès des parties à la Paix des braves ainsi que du ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs en regard de la mise en œuvre adéquate du RFA. Enfin, pour ce qui est des projets hydroélectriques et miniers, la Paix des braves prévoit aux articles 4.1 et 5.1 qu'ils « continueront d'être soumis à la législation environnementale applicable et au régime de protection de l'environnement et du milieu social » de la CBJNQ.

Dix ans après la signature de la Paix des braves, le modèle de gestion des terres de catégorie II et III est l'objet d'une transformation majeure, résultat de l'Entente sur la gouvernance de 2012. Celle-ci amène un cadre gouvernemental inédit au Canada avec la création du gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James (GREIBJ) sur les terres de catégorie III au sud du 55^e parallèle. Entré en fonction le 1^{er} janvier 2014, ce gouvernement est paritaire avec 11 représentants de chaque côté des Cris et des Jamésiens, et ce, afin de représenter la composition de la région. Ces ratios seront révisés dans les prochaines années en cas de changements démographiques. (Rodon, 2014) Le GREIBJ, qui remplace l'ancienne Municipalité de la Baie-James, possède maintenant les pouvoirs d'une municipalité sous l'autorité de la *Loi sur les cités et villes* et la *Loi sur les compétences municipales* et peut choisir d'exercer les compétences réservées aux municipalités régionales de comté (MRC) (Secrétariat aux affaires autochtones, s. d.a; Secrétariat aux affaires autochtones, s. d.e). Quant aux terres de catégorie II au sud du 55^e parallèle, l'Entente de 2012 prévoit qu'elles demeurent la propriété de l'État, mais passent sous l'autorité du Gouvernement de la nation crie¹¹. Celui-ci, à l'instar du Grand Conseil des Cris, est exclusivement composé de membres cris (*Loi sur le Gouvernement de la nation crie*, art. 3). En fait, ces deux organismes « ont les mêmes membres, le même conseil d'administration, et les mêmes structures de gouvernance, et [ils sont gérés] comme une seule entité » (GCCEI, s. d.b). En vertu de l'Entente de 2012, le Gouvernement de la nation crie veille à la gestion des terres de catégorie II en disposant notamment des pouvoirs reconnus aux municipalités, aux MRC et aux commissions régionales des ressources naturelles et du territoire (Secrétariat aux affaires autochtones, s. d.a). En somme, la répartition géographique des catégories de terres dans le nord du Québec demeure la même (voir l'annexe 1), mais la marge d'autonomie et de participation significative des Cris sur les terres de catégorie II et III est considérablement augmentée.

Afin de conclure le portrait des développements observés chez les Cris de la Baie-James à la suite de la signature de la CBJNQ et de la CNEQ, il est pertinent de mentionner l'Entente sur la gouvernance de la Nation crie conclue avec le gouvernement fédéral en 2016 (RCAANC, s. d.a). De façon générale, celle-ci

¹¹ La constitution du Gouvernement de la nation crie relève de la *Loi sur le Gouvernement de la nation Crie*, adoptée à la suite de la signature de l'Entente de 2012. Conformément à l'entente de 2012, le Gouvernement de la nation crie a remplacé l'Administration régionale crie (ARC).

visé à assurer aux Cris « une plus grande autonomie et une plus grande souplesse dans la gouvernance » sur les terres de catégorie IA (RCAANC, s. d.b). La clé de cette entente repose sur la reconnaissance de la Constitution crie en tant qu'outil de gouvernance interne indépendant de l'autorité du gouvernement fédéral. Cette nouvelle formule tranche avec l'ancienne Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec, remplacée par l'entente de 2016 et selon laquelle la réglementation crie était assujettie à la révision du ministre des Affaires autochtones et du Nord du Canada. Aux yeux du ministère, l'entente de 2016 et la Constitution crie « représentent une autre étape dans la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale crie conformément à la CBJNQ ». (RCAANC, s. d.b)

2.3.2 Suite pour les Inuits

Du côté du Nunavik, l'Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik, ou Entente Sanarrutik (qui signifie « outil de développement »), a été conclue en 2002 entre le gouvernement du Québec, l'ARK et la Société Makivik. La signature de cette entente survient quelques mois après celle de la Paix des braves. Poussée par le même souffle d'expansion des projets extractifs en territoires nordiques et la nécessité corollaire de consolider la relation du Québec avec les Inuits (Rodon, 2014), elle assure à ceux-ci un cadre équitable par rapport aux droits et avantages récemment accordés aux Cris. L'entente Sanarrutik est majoritairement axée sur le développement économique du Nunavik, tant du point de vue de l'exploitation du territoire et de ses ressources que celui de l'autonomie et du développement économique communautaire *via* l'ARK et la Société Makivik. Elle prévoit l'engagement des parties envers le développement de l'hydroélectricité en ciblant les sites hydroélectriques potentiels, souligne l'importance de veiller au développement minier et touristique dans la région et vise la création d'emplois et le partage des bénéfices reliés à ces développements. Elle prévoit également le versement de sommes préétablies visant le financement global de projets communautaires et économiques, de même que des investissements ciblés en matière d'infrastructures et de services publics (aménagements maritimes et aéroportuaires, voirie, effectif policier et agents de la faune, etc.). Aucun changement n'est cependant adopté en ce qui concerne le cadre de gouvernance en place relativement à la gestion du territoire. L'entente indique que les projets miniers et hydroélectriques continuent d'être assujettis aux régimes de protection environnementale et sociale applicables sous la CBJNQ. Enfin, l'Entente concernant le financement global de l'Administration régionale Kativik de 2004, ou Entente Sivunirmut, a également une portée essentiellement économique. Elle concerne l'administration du financement global de l'ARK, mis sur pied afin de « simplifier le transfert de fonds de différents ministères du gouvernement du Québec à l'ARK » (préambule), et permet à l'ARK « de répartir elle-même ces montants en fonction de ses priorités et dans le cadre des mandats qu'elle doit accomplir » (Secrétariat aux affaires autochtones, s. d.b).

En conclusion, l'équivalent des deux ententes susmentionnées se retrouve également dans l'Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire entre les Naskapis et le Québec de 2009 (Secrétariat aux affaires autochtones, s. d.c). Elle inclut dans ses objectifs, listés à son premier article, de

« favoriser le développement du potentiel énergétique et minier dans le secteur naskapi » des terres I, II et une partie des terres III, « partager les bénéfices liés au développement économique » dans ce secteur, « favoriser les retombées économiques pour les Naskapis » et favoriser une plus grande autonomie pour les Naskapis en leur accordant « des responsabilités accrues dans leur développement économique et communautaire ».

2.4 Les Innus et l'Entente de principe d'ordre général

L'état des relations entre la Couronne et les Innus du Québec est particulier, alors que les négociations entourant les revendications territoriales de cette nation durent depuis l'époque de la CBJNQ. Son adoption en 1975 a suscité de vives réactions auprès des communautés innues et atikamekw en raison de sa disposition à l'effet d'éteindre les revendications et les droits autochtones sur le territoire de l'entente, incluant les revendications des peuples non-signataires (Publications du Québec, 1998, art. 2.6). Depuis 1979, les Innus et les Couronnes provinciale et fédérale tentent ainsi de conclure une entente de revendication territoriale globale, les Atikamekw s'étant retirés du processus en 1994. (Papillon et Lord, 2013) L'année 2004 marque un jalon important dans l'avancement vers un traité, avec la signature de l'Entente de principe d'ordre général (EPOG) entre le Québec, le Canada et les communautés de Mashteuiatsh, Essipit, Pessamit et Nutashkuan (Secrétariat aux affaires autochtones, s. d.c). Ces quatre communautés apparaissent à la carte de l'annexe 3.

À titre d'entente de principe, l'EPOG vise à établir le cadre à l'intérieur duquel les parties s'entendent pour négocier un futur traité. Ses dispositions ne sont légalement pas contraignantes pour les parties, comme l'indique l'article 3.1. Le cadre établi par L'EPOG inclut notamment les notions de Nitassinan et d'Innu Assi qui correspondent aux régions sur lesquels les Innus visent à exercer leurs droits ancestraux, leur participation dans la gestion du territoire et leur autonomie gouvernementale. Les limites territoriales du Nitassinan, fondées sur l'occupation historique et traditionnelle des Innus, sont illustrées à l'annexe 4. Rappelant en partie les terres de catégorie III chez les Cris, le Nitassinan implique pour les communautés signataires le droit prioritaire de chasse, de pêche et de trappe. Il prévoit également le droit de percevoir des redevances sur les ressources naturelles ainsi que celui d'être « partie prenante à la participation réelle de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement » (Regroupement Petapan, s. d.c). L'EPOG précise les outils à mettre en œuvre afin d'articuler cette participation réelle, dont des comités et des instances paritaires de liaison et de coordination de la participation (art. 6.3 et 6.4) et l'engagement de définir les modalités de la participation innue ainsi que les directives applicables aux promoteurs dans le cadre des processus d'évaluation environnementale sur le Nitassinan (art. 6.7). L'Innu Assi, quant à lui, représente de plus petites superficies à l'intérieur du Nitassinan. Sur ces terres, les Innus ont pleine juridiction et visent une gouvernance reposant sur leurs propres gouvernement et législation (Regroupement Petapan, s. d.a).

Outre ces dispositions, le contenu de l'EPOG se démarque des traités de partout au Canada en raison de l'approche inédite par laquelle elle définit et reconnaît les droits autochtones. L'EPOG évacue le principe de renonciation impérative aux droits revendiqués, tel que précédemment décrit au sujet de la CBJNQ et appliqué encore largement par les gouvernements dans le cadre d'autres tables de négociation. Elle propose plutôt une reconnaissance des droits ancestraux définis dans l'entente, jumelée à une suspension de ces droits. Comme le soulignent Papillon et Lord (2013), cette approche permet ainsi à l'entente d'évoluer au rythme de la transformation des droits ancestraux reconnus et de la détermination de nouveaux droits, tout en offrant au gouvernement la certitude légale recherchée dans la négociation d'un traité.

Malgré des mesures innovatrices et apparemment conciliantes, une entente finale n'a toujours pas été conclue par les parties. Les années suivant la signature de l'EPOG reflètent un processus de négociation ardu. La communauté de Pessamit se retire des négociations en 2005 et le négociateur en chef pour la partie autochtone quitte le processus en 2011. Les négociations sont à nouveau mises en plan avec la tenue des élections fédérales en 2015, malgré la date limite de décembre 2015 imposée par la partie innue. (Regroupement Petapan, 2013) En somme, cette suite d'évènements a eu pour effet de fragiliser les relations entre les parties. Selon le dernier échéancier publié par communiqué officiel du groupe de négociation innu, la ratification d'une entente finale serait attendue en 2019. (Regroupement Petapan, 2016; Regroupement Petapan, s. d.b).

Selon Papillon et Lord (2013), la stagnation des pourparlers peut s'expliquer par certaines caractéristiques des processus de négociation des traités. D'abord, les discussions s'opèrent selon un rapport de force déséquilibré où la Couronne bénéficie de contextes juridique, politique et économique avantageux. De plus, les gouvernements tendent à ne pas véritablement changer leur approche face à la volonté autochtone d'être tenue au courant et de participer de façon significative aux prises de décisions qui concernent leurs terres, malgré qu'ils aient signé des ententes de principes reconnaissant l'importance d'une telle approche. Les auteurs donnent l'exemple de l'approbation par Québec de projets extractifs sur les terres ancestrales innues « sans consultation appropriée et en violation des principes de l'entente » (Papillon et Lord, 2013, p. 358). Aussi, la négociation en vase clos avec des communautés autochtones partageant le territoire avec des communautés allochtones peut difficilement se solder en entente durable. Inversement, l'inclusion des parties prenantes allochtones dans un processus de consultation commune amène d'importants défis de conciliation, les intérêts des uns s'opposant directement à ceux des autres. Les auteurs illustrent à nouveau leurs propos avec l'exemple des Innus, dont les revendications ont rencontré une vive opposition citoyenne et municipale (Papillon et Lord, 2013). À ce sujet, les notes du secrétaire général associé aux affaires autochtones du Québec en 2005, cité précédemment, indiquent que pour veiller au « progrès harmonieux des affaires autochtones, il est essentiel que la communication soit excellente avec le reste de la population, et que cette dernière se sente impliquée dans le processus de négociation » (Secrétariat aux affaires autochtones, 2005). Un défi de bâtir une position commune peut également résider à l'intérieur des communautés autochtones elles-mêmes, où les opinions ne sont pas systématiquement uniformes. Ce défi

est d'autant plus important lorsque la communauté est démographiquement et géographiquement diversifiée, à l'instar du peuple innu (Papillon et Lord, 2013).

En somme, bien que l'EPOG suggère une alternative à la renonciation aux droits et revendications autochtones en tant qu'obstacle aux négociations harmonieuses, l'articulation concrète de cette alternative semble représenter un pari important que les signataires n'ont pas encore relevé. Cela dit, même si un traité n'a toujours pas abouti malgré de nombreux efforts en ce sens, les Innus de Mashteuiatsh, d'Essipit et de Nutashkuan demeurent convaincus que la négociation « représente [...] le meilleur véhicule pour concilier les droits ancestraux, y compris le titre aborigène, avec la certitude juridique recherchée par les gouvernements » (Regroupement Petapan, s. d.d).

2.5 Exemples d'approches alternatives par d'autres communautés autochtones

En l'absence de traité, d'autres nations et communautés autochtones tentent de faire valoir leur statut particulier et leurs droits sur le territoire, et ce, de diverses façons. En 2012, la nation atikamekw lance une campagne de reconnaissance de son statut et de ses droits particuliers. La campagne est marquée par le blocus des opérations forestières et du transport du bois en Haute-Mauricie. Ces mesures visent principalement le gouvernement québécois et l'entreprise Kruger, dont les activités, selon le Conseil des Atikamekw d'Opitciwan, « s'effectuent sans le consentement des Atikamekw, ni même une réelle consultation préalable » (Conseil des Atikamekw d'Opitciwan, 2012). Au moment de lancer la campagne, le Chef de la communauté atikamekw de Wemotaci indique que « face à l'intransigeance de l'entreprise et au laxisme du [gouvernement] à répondre à nos demandes légitimes, nous n'avons pas d'autres choix que de prendre de telles mesures » (Conseil des Atikamekw d'Opitciwan, 2012). Ces moyens de pression donnent lieu à la négociation et à la conclusion, en 2013, d'un projet d'entente de nation à nation sur la gestion et le développement des ressources et du territoire entre les représentants du gouvernement du Québec et les représentants de la nation atikamekw (Radio-Canada, 2013, 23 octobre). Le projet d'entente est toutefois rejeté par la communauté d'Obejiwan lors des consultations des communautés sur le contenu de l'entente (Radio-Canada, 2013, 10 décembre). En 2014, face à la stagnation des pourparlers et à l'exploitation continue de leur territoire, les Atikamekw diffusent une autodéclaration officielle de souveraineté sur leur territoire ancestral, le Nitaskinan (annexe 5) :

« Atikamekw Nehirowisiw entend maintenir et exercer sa gouvernance territoriale sur l'ensemble de Nitaskinan. Pour ce faire, Atikamekw Nehirowisiw a la volonté de faire de son peuple une instance politique et économique incontournable. Le consentement d'Atikamekw Nehirowisiw est une exigence pour tous développements, usages et exploitations de ressources situées dans Nitaskinan. La pérennité des ressources de Nitaskinan devra être assurée et l'occupation traditionnelle d'Atikamekw Nehirowisiw respectée ». (Atikamekw Nehirowisiw, 2014)

Comme l'indiquait le grand chef du Conseil de la nation atikamekw Constant Awashish lors du deuxième anniversaire de la Déclaration, cette déclaration vise à mettre davantage de pression sur les gouvernements, qui tardent à négocier :

« On sait que ça négocie, mais à un certain moment on devient impatient. Des fois on croit que la bonne foi n'y est pas. J'espère qu'avec un mouvement comme ça, que les gouvernements démontrent leur bonne foi et qu'ils fassent des actions concrètes dans ce sens-là. [...] Ils ont le pouvoir de changer les choses ». (Tremblay, 2016, 8 septembre)

Cette mesure d'affirmation des droits ancestraux atikamekw ne semble pas empêcher l'exploitation du territoire sans consentement ni consultation convenable: en 2017, la Cour supérieure du Québec ordonnait la suspension immédiate des travaux de coupe de la compagnie Rémabec. Ceux-ci avaient lieu dans « une zone particulièrement sensible du territoire atikamekw [qui] représente la dernière portion de forêt mature du territoire de la famille Weizineau » de la communauté d'Obejiwan (Gaïa presse, 2017). Selon la Cour, aucune consultation adéquate n'avait été menée par le gouvernement avant le commencement des travaux de la compagnie. (Radio-Canada, 2017, 23 août)

Du côté de la nation algonquine, la communauté d'Abitibiwinni¹², en Abitibi-Témiscamingue, est arrivée à une entente avec le gouvernement du Québec en décembre 2016. L'Entente sur la consultation et l'accommodement (Secrétariat aux affaires autochtones, s. d.c), applicable au secteur minier, détaille le processus de consultation à suivre par le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) et les entreprises minières et délimite le territoire dans lequel ce processus s'applique. À plusieurs égards, les exigences du processus de consultation dépassent celles qui découlent de la *Loi sur les mines*, en prévoyant notamment un dialogue prompt et obligatoire entre la communauté et le promoteur dès la phase exploratoire. L'entente sert ainsi de « mode d'emploi pour l'industrie minière » tout en précisant « l'obligation du gouvernement de [consulter les Algonquins d'Abitibiwinni] et de [les] accommoder » (Guindon, 2016). L'entente prévoit également la mise en place d'un secrétariat aux ressources naturelles financé par Québec et dont les membres sont nommés par la Première Nation Abitibiwinni. Le secrétariat coordonne les processus de consultations, en assurant notamment la diffusion adéquate de l'information au sein de la communauté (art. 3). De plus, un comité paritaire de liaison est mis en place afin de « [veiller] à l'amélioration des relations entre les Parties, [constituer] un forum d'échanges et [intervenir], le cas échéant, afin d'aider à résoudre les différends entre les Parties » (art. 7.2). Une révision de l'Entente par ce même comité de liaison est prévue en 2019 (art. 10.1). Elle devrait permettre de cerner les réussites et les points faibles de mise en œuvre depuis son adoption.

En somme, l'Entente sur la consultation et l'accommodement de 2016 présente plusieurs aspects forts intéressants du point de vue de la prise en compte du territoire ancestral et des intérêts particuliers de la communauté qui l'occupe. Avec un recul, il est toutefois important d'en souligner le caractère ciblé, voire

¹² Aussi connue sous le nom de Pikogan

isolé. En effet, avec cette entente, le gouvernement québécois est engagé par un processus adapté de consultation dans le cadre des projets miniers seulement. De plus, cet engagement vise une seule communauté algonquine sur les neuf que le Secrétariat aux affaires autochtones reconnaît officiellement, sans compter les nombreuses autres nations autochtones dépourvues d'entente de la sorte. Sans celle-ci, l'exploitation du territoire est soumise à des régimes de consultation d'application générale telle que la procédure d'évaluation et d'examen des impacts de la LQE et les régimes de consultation développés pour des secteurs industriels particuliers. La section suivante dresse un bref portrait des principaux enjeux soulevés par le régime de la LQE. Les chapitres 4, 5 et 6 se concentrent quant à eux sur les régimes de consultation applicables aux industries minière, hydroélectrique et forestière. Le tableau 2.4 fait la synthèse des informations concernant les ententes négociées entre la Couronne et certaines nations autochtones présentées jusqu'à maintenant.

Tableau 2.4 Tableau synthèse des principales ententes négociées entre la Couronne et certaines nations autochtones

Entente	Nation(s) autochtone(s) concernée(s)	Résumé
CBJNQ (1975) CNEQ (1978)	Cris, Inuits et Naskapis	<ul style="list-style-type: none"> - Clarification des droits de la province et des peuples autochtones sur le territoire, établissement des indemnités financières afférentes à ces droits et clause d'extinction des droits ancestraux sur le territoire - Création d'un régime de catégories de terres : <ul style="list-style-type: none"> o I : Usage autochtone exclusif o II : Droit autochtone exclusif de chasse, pêche et piégeage o III : Droit autochtone préférentiel de chasse, pêche et piégeage - Instauration du REEIES : <ul style="list-style-type: none"> o 4 procédures possibles selon le lieu et la compétence touchée (Baie-James/Nunavik, fédérale/provinciale) o Participation ciblée des peuples autochtones <i>via</i> des comités consultatifs mixtes - Mise en place des structures administratives pour les Autochtones (ARK, Commission scolaire Kativik, Régie régionale de la Santé et des services sociaux du Nunavik et Makivik chez les Inuits; ARC, Commission scolaire crie et Conseil cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James chez les Cris)
Paix des braves (2002)	Cris	<ul style="list-style-type: none"> - Règlement/désistement des litiges entre les Cris et le gouvernement québécois concernant le non-respect de certaines dispositions de la CBJNQ - Consentement cri à la réalisation des Projets Eastmain 1- A/Rupert et EM-1-A-Sarcelle-Rupert - Établissement d'une nouvelle relation de nation à nation et de partenariat : <ul style="list-style-type: none"> o Redevances sur les projets hydroélectriques o Participation crie à la préparation et aux chantiers des projets hydroélectriques o Mise en place du RFA, supervisé par le CCQF

Tableau 2.4 Tableau synthèse des principales ententes négociées entre la Couronne et certaines nations autochtones (suite)

Entente Sanarrutik (2002) et Entente Sivunirmut (2004)	Inuits	<ul style="list-style-type: none"> - Encadrement du développement économique au Nunavik : <ul style="list-style-type: none"> o Exploitation du territoire et des ressources (développement hydroélectrique, minier et touristique, création d'emplois et partage des bénéfices) o Autonomie et développement économique communautaire (financement de projets, investissements ciblés en matière d'infrastructures et de services public, etc.) - Mise sur pied d'un financement global pour faciliter le transfert de fonds des ministères du gouvernement du Québec à l'ARK, qui répartie dorénavant les sommes de façon autonome <p>* Les Naskapis bénéficient du même genre de conditions grâce à l'Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire entre les Naskapis et le Québec de 2009</p>
EPOG (2004)	Innus de Mashteuiatsh, Essipit, Pessamit et Nutashkuan	<ul style="list-style-type: none"> - Établissement du cadre à l'intérieur duquel les parties s'entendent pour négocier un futur traité - Dispositions non-contraignantes - Reconnaissance des droits ancestraux et suspension de ceux-ci (contrairement à la renonciation à ces droits prévues à la CBJNQ) - Description territoriale : <ul style="list-style-type: none"> o Nitassinan (droit préférentiel de chasse-pêche-trappe, droit de percevoir des redevances sur les ressources naturelles de participer à leur gestion) o Innu Assi (juridiction innue complète) - Aucun traité signé à ce jour
Entente sur la gouvernance (2012)	Cris	<ul style="list-style-type: none"> - Création du GREIBJ sur les terres de catégorie III au sud du 55^e parallèle (gouvernement paritaire de Cris et de Jamésiens dotés des pouvoirs d'une municipalité et pouvant choisir d'exercer les compétences d'une MRC) - Transfert de l'autorité sur les terres de catégorie II au sud du 55^e parallèle au Gouvernement de la nation crie, exclusivement composé de membres cris et disposant dorénavant des pouvoirs reconnus aux municipalités, aux MRC et aux commissions régionales des ressources naturelles et du territoire
Entente sur la consultation et l'accommodement - secteur minier (2016)	Algonquins d'Abitibiwinini	<ul style="list-style-type: none"> - Articulation du processus de consultation à suivre par le MERN et les entreprises minières - Délimitation du territoire d'application du processus de consultation - Mise en place d'un secrétariat aux ressources naturelles (coordonne les consultations, membres nommés par la Première Nation Abitibiwinini) - Mise en place d'un comité paritaire de liaison (forum d'échanges et de renforcement des relations responsable d'aider à résoudre les différends entre les parties à l'entente)

2.6 En l'absence d'entente: Le régime d'application générale d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

En l'absence de traité ou, à plus petite échelle, d'entente telle que celle de la communauté d'Abitibiwinini, le droit autochtone à la consultation et à la participation aux décisions qui concernent leur territoire est principalement encadré par le devoir de la Couronne de consulter et d'accommoder, décrit précédemment. Il a été expliqué que l'intensité de l'exercice consultatif auquel la Couronne est tenue varie en fonction de l'ampleur des droits revendiqués ainsi de la gravité de l'atteinte potentielle. À cet exercice s'ajoute les régimes fédéral et québécois d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux. Soulignons ici qu'en raison de ses bases constitutionnelles, le devoir de consultation ne peut être substitué par le régime d'évaluation et d'examen des impacts. Les deux processus peuvent se compléter dans des cas précis et à

certaines conditions, ces détails étant toutefois exclus du présent texte. L'étude du régime fédéral d'évaluation des impacts en est aussi exclue étant donné la révision en profondeur de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, en cours au moment de rédiger les présentes lignes. L'analyse qui suit se concentre donc sur la section du régime québécois applicable au Québec méridional, où se trouvent plusieurs territoires ancestraux revendiqués.

La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement du sud du Québec (PEEIE) est détaillée au chapitre I de la LQE. Elle fait partie des nombreuses dispositions ayant subi des modifications substantielles dans le cadre de la mise à jour de la LQE, dont la nouvelle mouture a été publiée en mars 2018. Le Livre vert du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques¹³ (MDDELCC) indique qu'un des objectifs de cette modernisation est d'améliorer l'information et la participation citoyenne, notamment « en instaurant de nouvelles pratiques de communication de l'information [et] en diversifiant les occasions de participation pour le public » (MDDELCC, 2015, p.13). La PEEIE reflète cet objectif de différentes façons, y compris en donnant la possibilité au public, après la publication d'un avis d'évaluation environnementale par l'initiateur d'un projet, de « faire part au ministre [...] de ses observations sur les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder » (LQE, art. 31.3.1, al.1). Le deuxième alinéa de l'article 31.3.1 de la LQE précise que « les observations et les enjeux soulevés dont la pertinence justifie l'obligation de leur prise en compte dans l'étude d'impact » sont ensuite transmis à l'initiateur du projet et rendus publics sur le registre des évaluations environnementales. Le public bénéficie également d'un meilleur accès à l'information grâce à un éventail plus large de types de documents publiés au Registre des évaluations environnementales (LQE, art. 118.5.0.1).

Par ailleurs, certaines mesures entraînées par la modification de la PEEIE tiennent directement compte de la spécificité des communautés autochtones. Le Livre vert indique d'emblée que la considération du point de vue autochtone fait partie des composantes essentielles de la PEEIE « en raison des connaissances concrètes que [ces communautés] ont de leur milieu de vie » (MDDELCC, 2015, p. 9). La *Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement* du MDDELCC de 2018 reflète cette affirmation via diverses exigences directement reliées aux peuples autochtones. En amont de la rédaction de l'étude d'impact, soit lors de la première phase de consultation du public, la directive encourage les initiateurs de projet à s'entendre avec les communautés autochtones concernées sur la façon d'articuler et de mettre en œuvre une démarche de consultation propre à celles-ci (MDDELCC, 2018, p. 4). À l'étape de rédaction de l'étude, la directive suggère de consacrer une section distincte pour les mesures prises par l'initiateur auprès des communautés autochtones, incluant les démarches de consultations adoptées, les informations recueillies concernant les milieux récepteurs du projet, les enjeux soulevés par les communautés et

¹³ À l'époque de publication du Livre vert, le ministère portait le nom de « ministère de l'Environnement, du Développement durable et de la Lutte contre les changements climatiques ». Depuis 2018, il porte le nom de « ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ».

l'analyse des impacts au regard de ces enjeux. Toujours selon la directive, cette section devrait être produite en collaboration avec les communautés autochtones consultées. (MDDLECC, 2018) En somme, ces instructions visent à orienter les initiateurs de projet vers la mise en œuvre d'une participation significative des peuples autochtones dans l'évaluation des impacts environnementaux des activités d'exploitation qui visent leurs terres et leurs ressources.

La PEEIE comporte toutefois certaines limites procédurales qui l'empêchent de constituer un bon outil de mise en œuvre du CLPE ou de ses principes sous-jacents, comme l'ont expliqué Papillon et Rodon (2017b). Dans leurs travaux, ceux-ci soulignent d'abord que les processus d'évaluation et d'examen des impacts incluent des participants de plusieurs milieux et l'expression d'une grande diversité d'intérêts. Le poids des enjeux et l'influence des voix autochtones, placés sur un même pied d'égalité que ceux de plusieurs autres parties prenantes, se retrouvent donc diminués de beaucoup dans le cadre de l'exercice consultatif. De plus, les auteurs expliquent que l'autorité de l'approche scientifique occidentale et le format « très formel, parfois accusatoire » sous lequel se déroulent les consultations et la préparation des études d'impacts cadrent mal avec les traditions autochtones (traduction libre de : Papillon et Rodon, 2017b, p. 219). Aussi, sans outils permettant l'examen continu des impacts d'un projet, qui tendent habituellement à évoluer et à progresser avec le temps, la PEEIE échoue à assurer la prise en compte de l'ensemble des impacts potentiels que pourraient subir les communautés (Papillon et Rodon, 2017b).

Enfin, des limites méthodologiques derrière la réalisation des études d'impacts tendent à diminuer la portée souhaitée de ces outils, soit l'identification des impacts d'un projet en fonction des enjeux qu'il implique, afin de permettre une décision éclairée sur son bien-fondé. Dans leur ouvrage sur la nécessité de revoir la façon de mener les évaluations des impacts sur l'environnement, Côté, Waaub et Mareschal (2015) soulignent les limites de la PEEIE à deux niveaux, soit celui de l'élaboration des études d'impacts et celui de la prise de décision finale en elle-même. En ce qui a trait à l'élaboration des études d'impacts, les auteurs soulignent que les informations recueillies auprès du public pour en déterminer le contenu tendent à servir davantage à formuler des solutions d'acceptabilité du projet plutôt qu'à déterminer ce que doit couvrir cette étude. Il est donc davantage question d'une démarche politique de résolution des divergences d'opinions que « d'un processus d'analyse visant à évaluer les impacts d'une action » (Côté, Waaub et Mareschal, 2015, p. 8). Il est à noter que cette critique est également faite à l'égard des ententes privées sur les répercussions et les avantages conclues entre les compagnies extractives et les communautés touchées par le développement. Elles sont abordées en détail au chapitre 3. Outre l'élaboration des études d'impacts, Côté, Waaub et Mareschal (2015) se penchent aussi sur une limite propre à la prise de décision qui fait suite à la production de l'étude d'impacts. Cette limite consiste à l'abstraction souvent faite de la notion d'enjeu lors de l'appréciation des impacts d'un projet sur le milieu récepteur. Concrètement, cette abstraction s'observe par le fait de comparer sur une même base les conséquences directes d'une action, plutôt que de pondérer ces conséquences en fonction de leur signification aux yeux des communautés affectées. L'exemple suivant, offert par les auteurs, appuie ce propos : à première vue, les impacts occasionnés par l'abattage d'une forêt

sur une superficie de 100 km² semblent plus importants que pour une superficie de 60 km². En vérité, ces impacts varient en fonction des enjeux sous l'angle desquels ils devraient être analysés. Par exemple, l'appréciation des impacts de la coupe en regard de ses conséquences sur la pratique de la chasse sportive ne sera pas la même que l'appréciation de cette même coupe en regard des menaces à la préservation d'un lieu de sépulture. Ainsi, l'évacuation de la notion d'enjeu augmente le risque d'une décision non éclairée quant au bien-fondé d'un projet (Côté, Waaub et Mareschal, 2015).

En somme, ces lacunes procédurales et méthodologiques, jointes à l'autorité exclusive de la Couronne d'approuver les projets de développement sur le territoire, éloignent le processus d'EEIE d'une éventuelle articulation du droit au CLPE.

3. MISE EN OEUVRE INDUSTRIELLE DU CLPE : ENTENTES SUR LES RÉPERCUSSIONS ET LES AVANTAGES

Ce chapitre, à l'instar des trois autres qui le suivent, s'intéresse aux différents outils et approches développés pour les industries minière, hydroélectrique et forestière afin d'encadrer les relations avec les communautés autochtones affectées par le développement des ressources naturelles sur leurs territoires ancestraux. Plus particulièrement, le présent chapitre aborde la pratique maintenant répandue de conclusion d'ententes sur les répercussions et les avantages (ERA). Il en dresse un portrait général, alors que les chapitres 4, 5 et 6 propres aux trois industries à l'étude soulèvent les caractéristiques des ERA qui leur sont propres.

L'ERA est une entente entre l'initiateur d'un projet d'exploitation des ressources naturelles¹⁴ et les communautés touchées par celui-ci. Comme son nom l'indique, elle détermine certaines conditions dans lesquelles s'effectuera le développement du projet, et ce, de façon à diminuer et à compenser ses impacts tout en assurant des retombées économiques et autres types d'avantages pour les communautés locales. Les dispositions que contiennent les ERA sont peu connues, étant donné les clauses de confidentialité qui empêchent généralement leur diffusion. Nous savons toutefois qu'elles portent entre autres sur les sujets suivants : soutien à l'emploi et à la formation pour les membres de la communauté touchée, occasions d'affaires pour les entreprises locales, arrangements financiers en vue de compenser les communautés. À cela s'ajoutent le partage des revenus du projet, la participation aux suivis environnementaux, sociaux et culturels, etc. (Association minière du Canada [AMC], s. d.a.; Bouchard, 2018; Ressources naturelles Canada, 2012) En échange de ces mesures, les ERA incluent une clause voulant que les communautés signataires consentent au projet. (Papillon et Rodon, 2017b; St-Laurent et Le Billon, 2015) Bien que la négociation d'ERA soit répandue parmi plusieurs secteurs d'activités industriels, c'est surtout dans le domaine minier qu'elle est observée (Leviton et Cameron, 2015). Reflétant cette réalité, la politique minière des Inuits du Nunavik prévoit expressément la conclusion d'ERA comme condition de développement et d'exploitation minière (Société Makivik, 2014). La politique minière de la nation crie rappelle quant à elle l'importance de ces ententes en tant qu'outil de prise en compte des enjeux économiques, environnementaux, sociaux et culturels propres au développement minier (GCCEI, 2010).

3.1 Alternative au processus d'évaluation des impacts

Les ERA découlent en partie des insatisfactions des acteurs du secteur industriel et des acteurs autochtones face aux limites du processus réglementaire d'évaluation et d'examen des impacts. Négociées « avant que le processus d'évaluation environnementale ne s'amorce, [...] pendant qu'il se déroule, et [...], plus rarement, après qu'il se soit déroulé » (Bouchard, 2018), les ERA peuvent être considérées comme une procédure parallèle. Du côté de l'industrie, les reproches répertoriés incluent la longueur du processus

¹⁴ Bien que les ERA soient généralement considérées comme des ententes conclues par les acteurs du secteur privé, l'État peut également en faire partie. C'est le cas de l'industrie hydroélectrique et des ententes conclues par Hydro-Québec, étudiées plus en détails au chapitre 5.

d'évaluation et d'examen des impacts. Ils incluent aussi le fait que ce processus n'a pas pour objectif ni ne permet de garantir l'acceptabilité d'un projet par les communautés locales concernées. En ce sens, la conclusion d'ERA est considérée par plusieurs promoteurs comme une façon d'écarter les risques financiers et juridiques reliés à l'absence de consentement ou d'acceptabilité face à un projet. Ce type d'entente permet également d'établir une relation directe avec les communautés, le tout dans une optique de viabilité du projet. Du côté autochtone, vu les limites de la PEEIE exprimées au chapitre 2, les ERA sont considérées comme un outil plus efficace de participation et d'influence sur les décisions des compagnies qui auront un impact sur le territoire. Elles viennent ainsi pallier le reproche selon lequel les processus d'évaluation et d'examen des impacts ne permettent que d'émettre des observations dont la prise en compte relève de la discrétion de l'autorité publique compétente. (Papillon et Rodon, 2017b; St-Laurent et Le Billon, 2015)

3.2 Consentement : les limites des ERA

Malgré les avantages qui précèdent, les ERA, ainsi que le processus de négociation qui les entoure, présentent certaines lacunes par rapport à la notion de CLPE. Ces lacunes sont regroupées sous deux principaux chefs, soit le contexte de négociation et le désengagement de l'État.

3.2.1 Contexte de négociation

Le processus de négociation des ERA est soumis à un contexte et des conditions particulières qui empêchent la tenue d'un dialogue véritablement ouvert entre les promoteurs et les communautés affectées par le développement. Ceci remet ainsi en question la qualité du consentement au cœur de ces ententes. Premièrement, le refus de consentir à la naissance ou à l'expansion d'un projet fait rarement partie des options de négociation. La partie autochtone se retrouve donc dans la délicate posture de devoir négocier les conditions d'un « développement inévitable » (traduction libre de : Cain et Krogman, 2010, p. 85). Les chapitres 4, 5 et 6 présentent le contexte de cette prémisse en contexte minier, hydroélectrique et forestier. En contexte minier par exemple, elle s'explique en grande partie par le principe de *free mining*.

Deuxièmement, un problème de représentativité dans le processus de négociation peut empêcher la participation effective des membres de la communauté touchée par le développement, dont on soutient pourtant avoir obtenu le consentement par la signature de l'ERA. En effet, il n'est pas rare que les ententes soient négociées par les leaders autochtones de ces communautés sans que leurs membres aient l'opportunité de participer au processus et faire entendre leurs propres voix. (Papillon et Rodon, 2017b) La confidentialité de la majorité des ententes participe également à maintenir à l'écart un important bassin de membres de la communauté. À cet effet, Doyle et Cariño (2013, p. 38) soulignent que « des conflits entre la confidentialité et le [CLPE] surviennent quand l'accès aux accords pour des membres d'une communauté ou pour des générations futures n'est pas autorisé ». Selon Cain et Krogman, les clauses de confidentialité

contenues aux ERA contribuent également à alimenter un rapport de force inégal pour d'autres communautés appelées à négocier ce genre d'ententes :

"By inhibiting cross-community comparisons and communication about what may be desirable for most Aboriginal communities, confidentiality also restricts holistic discussion of benefits and valuable experiences among communities that are negotiating IBAs. Communities are thus not negotiating with full information and lessons learned from past oversights or newfound understanding in other communities. As a result, they are particularly disadvantaged in their negotiations with industry representatives who bring and incorporate valuable historical and collective corporate knowledge to the bargaining table through their lawyers and consultants." (Cain et Krogman, 2010, p. 85.)

Pour certains négociateurs et certaines communautés autochtones, les clauses de confidentialité ont toutefois leur raison d'être, dont celle d'empêcher que les États soient tentés de diminuer leur financement aux communautés sous prétexte de la suffisance des sommes versées sous l'entente (Cain et Krogman, 2010; Gibson, 2008; O'Faircheallaigh, 2006). Il est à noter que la *Loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière* de 2015 vise davantage de transparence concernant les paiements octroyés par les entreprises minières, et ce, dans une optique de lutte à la corruption et de renforcement de l'acceptabilité sociale des projets. En ce sens, depuis juin 2017, les paiements de plus de 100 000\$ versés aux communautés autochtones par les entreprises minières doivent être rendus publics et déclarés à l'Autorité des marchés financiers¹⁵.

Enfin, le contexte de négociation des ERA implique des pouvoirs de négociation inégaux ainsi que des pressions exercées sur les communautés dans le cadre de la conclusion d'ERA qui affectent directement le caractère libre, préalable et éclairé du consentement. St-Laurent et Le Billon (2015) expliquent notamment ce déséquilibre par le fait que dans le cas de plusieurs communautés autochtones, les ressources et les connaissances concernant les impacts des projets et les différents processus entourant leur autorisation et leur déroulement sont limitées. Les auteurs évoquent également les délais restreints imposés afin de conclure les ERA et l'insuffisance des informations et de l'encadrement fournis aux Autochtones afin de soutenir leur cheminement dans la négociation (St-Laurent et Le Billon, 2015).

3.2.2 Risque de désengagement de l'État

L'autre constat entourant les ERA et leurs liens avec le CLPE relève du risque d'effet de désengagement de l'État par rapport à son devoir constitutionnel de consultation, abordé au chapitre 2. Cette problématique découle du fait que les négociations entourant les ERA débutent habituellement avant le processus d'évaluation et d'examen des impacts. Dans ce contexte, le consentement contenu aux ententes pourrait être interprété comme une preuve suffisante de la qualité des consultations effectuées par l'industrie, ce

¹⁵ *Loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière*, art. 6 et 8. L'article 4 précise les compagnies assujetties à cette obligation. Par exemple, est assujettie toute compagnie minière dont les titres sont inscrits à la cote d'une bourse canadienne et dont le siège est au Québec.

qui pose le risque d'une diminution des mesures gouvernementales déployées dans le cadre d'une consultation subséquente. (St-Laurent et Le Billon, 2015) Or, vu les failles du processus d'évaluation et d'examen des impacts soulevées précédemment, et considérant que les ERA sont souvent signées avant que soient publiés les résultats des études d'impacts, il est approprié de questionner le bien-fondé d'une telle approche. Comme le soulignent Papillon et Rodon (2017b), cela atteint directement la nature libre et informée du consentement contenu aux ERA, en plus de dénaturer le processus consultatif propre au processus d'évaluation et d'examen des impacts.

À l'aide du cas de la mine de diamants Renard, située près de la communauté crie de Mistissini, la section 4.3.2 présente des pistes de réflexion sur la façon dont les ERA et les processus d'évaluation et d'examen des impacts peuvent être envisagés afin de répondre aux insuffisances qui en font, du moins pour l'instant, des outils imparfaits de mise en œuvre du CLPE.

4. PRATIQUES DE L'INDUSTRIE MINIÈRE

Dans le présent chapitre, le cadre normatif applicable à l'industrie minière est abordé aux échelles internationale, nationale et provinciale afin de déterminer la mesure dans laquelle le CLPE participe aux bonnes pratiques de l'industrie. Deux exemples de projets miniers sont ensuite étudiés afin d'apprécier les efforts d'engagement mis en œuvre et leur impact sur le sort d'un projet et des relations avec les communautés locales.

4.1 Normes internationales et pancanadiennes

Sur la scène internationale, plusieurs organismes qui encadrent le développement extractif durable ou son financement ont explicitement reconnu l'importance d'obtenir le CLPE et ont formulé diverses normes et lignes directrices en ce sens. Pour le secteur minier, les Principes de l'Équateur font office d'exemples dans la sphère financière. Établis par l'Association des Principes de l'Équateur, ces principes servent de lignes directrices aux institutions financières membres, qui sont tenues de n'offrir leurs services financiers qu'aux clients respectant l'ensemble desdits principes, au nombre de dix. Parmi ceux-ci figure le principe d'engagement des parties prenantes, incluant l'obligation d'obtenir le CLPE. Cette obligation est applicable pour certains types de projets dans les pays ne possédant pas les cadres législatifs et institutionnels « capables de protéger leurs populations et l'environnement naturel » (Equator Principles Association, 2013). Bien que le Canada soit exclu de la liste de ces pays, les institutions membres canadiennes demeurent concernées par l'obligation d'obtenir le CLPE dans les cas où elles fournissent des services financiers à un client opérant dans un des pays visés par cette obligation (Equator Principles Association, s. d.). Pour de plus amples détails sur les circonstances entraînant le droit au CLPE et le processus de son obtention, les Principes de l'Équateur réfèrent à la Société financière internationale. Sa norme de performance n°7 constitue également une référence en matière de reconnaissance et de mise en œuvre internationales du droit au CLPE.

Sortant du cadre financier, le Conseil international des mines et métaux (ICMM) sert également d'exemple en matière d'engagement envers le CLPE. Composée d'une soixantaine de compagnies et d'associations minières et métallurgiques à travers le monde, cette organisation internationale a pour mission de « renforcer la performance sociale et environnementale de l'industrie [...] et renforcer la reconnaissance de sa contribution aux communautés locales et à la société en général » (ICMM, s. d.b). Pour ses membres, dont font entre autres partie l'Association canadienne des prospecteurs et des entrepreneurs (ACPE) et l'Association minière du Canada (AMC), cette mission se traduit par un engagement à respecter une liste de principes directeurs et d'énoncés de position. (ICMM, s. d.a) En 2013, l'ICMM s'est officiellement prononcé sur le CLPE en incluant à son énoncé de position sur les peuples autochtones l'engagement de travailler à obtenir le CLPE des communautés touchées par le lancement ou l'accroissement de projets miniers (ICMM, 2013). À cet effet, l'ICMM propose un guide des bonnes pratiques mis sur pied avec la collaboration de diverses parties prenantes, dont ses membres. Ce guide vise à accompagner la mise en

œuvre du droit au CLPE grâce à divers outils, et ce, dans la mesure du possible considérant le cadre légal de chaque pays et la divergence des interprétations données au CLPE. Les outils suivants trouvent particulièrement écho en contexte canadien: « S'assurer que l'engagement envers les peuples autochtones est compatible avec leurs processus décisionnels » (outil 4); « Faire face aux défis de l'engagement » (outil 5); « Travailler à obtenir le consentement : Suggestion d'un processus intégré aux efforts d'engagement de l'entreprise » (outil 11); et « Étapes pour parvenir à un consensus » (outil 3) (Traduction libre de : ICMM, 2015).

Au Canada, l'ACPE et l'AMC sont d'importantes références en matière de développement minier durable. Les mesures adoptées par l'ACPE en matière de relations avec les communautés autochtones sont adaptées à la prospection minière tandis que celles de l'AMC sont davantage axées sur les activités de mise en production (M. Boucher, entrevue, 25 juillet 2018).

Reconnue à l'échelle mondiale et comptant quelque 8000 membres autour du globe, l'ACPE est considérée comme la plus importante organisation minière au pays (Imai, 2017). Étant donné sa mission de veiller à la durabilité de l'industrie, elle encourage, *via* la mise sur pied et la diffusion de divers outils, « les pratiques exemplaires sur le plan de la performance opérationnelle, environnementale et sociale » (Prospectors & Developers Association of Canada, s. d.). Parmi les champs d'action prioritaires de l'ACPE se trouve l'exploration responsable dont découle le programme « e3 Plus ». L'e3 Plus vise à soutenir de façon non contraignante l'amélioration de la responsabilité sociale des entreprises dans le cadre de leurs travaux exploratoires. Au travers divers principes directeurs et notes explicatives, l'e3 Plus sensibilise les prospecteurs à la possibilité de devoir obtenir le CLPE. Afin de contextualiser cette exigence, il reconnaît le CLPE en tant que standard international en matière de rapports avec les peuples autochtones et réfère aux interprétations de la Société financière internationale en précisant que le CLPE consiste en « un processus confirmé par l'accord des parties en tant qu'aboutissement des négociations ». (Prospectors & Developers Association of Canada, 2014)

De son côté, l'AMC impose depuis 2004, à ses compagnies membres, la norme *Vers un développement minier durable* (VDMD ou Initiative). Référence dans le secteur canadien, l'Initiative VDMD gagne également du terrain sur la scène internationale alors que la Finlande, l'Argentine et le Botswana l'ont déjà adoptée et que l'AMC travaille à sa diffusion ailleurs dans le monde *via* divers organismes de normalisation (AMC, 2017a). De façon générale, cette initiative vise à « jauger le rendement des établissements miniers en matière d'intendance environnementale, de communication avec les communautés et d'efficacité énergétique » (AMC, s. d.b). Pour ce faire, les exploitations assujetties font l'objet d'auto-évaluations annuelles et de vérifications par des tierces parties tous les trois ans. Ces évaluations s'effectuent à partir de six protocoles établis par l'AMC, dont le protocole sur les relations avec les autochtones et les collectivités. À l'intérieur de ce protocole, quatre indicateurs permettent d'évaluer le rendement d'une exploitation : l'identification des communautés d'intérêts, l'efficacité de la communication et du dialogue

avec ces communautés, les mécanismes d'interventions auprès de ces communautés et la production de rapports. Cinq niveaux de performance sont décrits au protocole afin d'évaluer chaque indicateur (C, B, A, AA et AAA). Bien que le protocole d'évaluation ne mentionne pas explicitement le droit au CLPE, les pratiques qu'il encourage via ses divers niveaux de performances rappellent certains de ses principes sous-jacents. Par exemple, le protocole indique que la meilleure performance en matière d'identification des communautés d'intérêts s'observe lorsque « [l]es communautés elles-mêmes sont invitées à contribuer sur une base régulière à l'identification des communautés d'intérêts en vue de tenir compte d'intérêts variés » (AMC, 2017b, p. 3). De même, le protocole suggère l'optimisation de l'efficacité du dialogue avec ces communautés par des ententes leur permettant « de participer activement aux discussions sur les enjeux qui les concernent ou les touchent et d'influencer les processus décisionnels » (AMC, 2017b, p. 3). Selon le rapport d'étape de 2017 de l'Initiative VDMD, le contenu du protocole devrait être revu au cours de l'année 2018 afin de mieux prendre en compte les recommandations de la Commission de vérité et réconciliation à l'effet de reconnaître et mettre en œuvre la DNUDPA (AMC, 2017a). La publication d'une version révisée du protocole VDMD sur les relations avec les autochtones et les collectivités figure certainement parmi les événements à surveiller pour les minières qui aspirent à améliorer leurs pratiques en matière de consultation et de consentement autochtone.

4.2 Cadre propre au Québec

L'analyse du cadre normatif québécois débute par un aperçu des principales étapes du cycle de vie d'un projet minier et des exigences légales applicables. Une réflexion subséquente illustre l'influence du principe de *free mining* sur ce cycle de vie et la mesure dans laquelle les récentes modifications au régime législatif minier permettent d'en atténuer les conséquences sur le droit au CLPE.

4.2.1 Principales étapes du cycle de vie minier et exigences légales applicables

Tout projet minier débute par l'obtention d'un claim, qui assure un droit exclusif d'exploration sur un territoire préalablement identifié. Cette identification s'effectue sur cartes ou directement sur le terrain, par techniques de jalonnement. Dans ce dernier cas, le prospecteur est tenu d'obtenir un permis de prospection délivré par le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles. Il doit également obtenir l'autorisation du ministre en cas de jalonnement à l'intérieur d'une réserve indienne. (*Loi sur les mines*, art. 20 et 33) Depuis l'adoption de la nouvelle *Loi sur les mines* en 2013, une demande de claim peut être refusée si le territoire visé est désigné incompatible avec l'activité minière dans un schéma d'aménagement et de développement d'une MRC (*Loi sur les mines*, art. 304.1.1; *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, art. 6 par. 7). En vertu de cette refonte législative et étant donné les compétences détaillées à la section 2.3.1 précédente, le Gouvernement de la nation crie et le gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James (GREIBJ) peuvent donc respectivement choisir de soustraire une partie des terres de catégories II et III aux claims miniers (ainsi qu'à la prospection, la recherche, l'exploration et l'exploitation minières).

Une fois le claim obtenu, l'initiateur du projet doit se soumettre à certaines conditions avant d'entreprendre les travaux exploratoires qui lui permettront d'évaluer le potentiel d'exploitation du territoire ciblé. Un permis de prospection doit d'abord être délivré. Une autorisation du ministre doit également être accordée pour la prospection en réserve indienne. (*Loi sur les mines*, art. 19 et 33) Le claim ne procurant aucun droit foncier sur le territoire, une autorisation du propriétaire privé, le cas échéant, doit obligatoirement être obtenue au moins 30 jours avant le début des travaux (*Loi sur les mines*, art. 235). Selon le texte introductif de la CBJNQ, une autorisation doit également être obtenue des Cris, des Inuits et des Naskapis dans le cas des terres de catégorie I. Quant aux terres de catégorie II, le texte indique que la prospection sera permise à condition de ne pas « gêner outre mesure les activités de chasse, de pêche et de trappage des populations autochtones ». (Publications du Québec, 1998, p. xvi et xvii) Une fois ces conditions vérifiées, les travaux exploratoires peuvent débuter. Ils se composent de levées géoscientifiques et géophysiques. Les premières consistent principalement à la caractérisation du sol *via* l'usage de cartes géologiques et de données satellites et n'impliquent pratiquement pas de perturbations pour le milieu naturel. Le système informatique centralisé SIGÉOM, opéré par le MERN et disponible en ligne, permet notamment aux prospecteurs d'accéder à une variété de données géotechniques (relatives à la géologie, la géochimie, la géophysique, etc.) concernant le territoire à l'étude. Les levées géoscientifiques sont pour leur part plus intrusives, impliquant entre autres la coupe d'arbres, l'excavation de tranchées et le forage. La somme de ces travaux permettra au prospecteur de déterminer la présence de gisements exploitables et de compiler des preuves à cet effet. Celles-ci devront effectivement être fournies au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles afin de conclure le bail minier. (Jobidon, 2015)

L'obtention d'un bail minier et d'une autorisation ministérielle pour les travaux miniers est la dernière grande étape à compléter avant que puissent être entrepris l'aménagement et l'exploitation d'une mine. Le bail est obtenu sur approbation, par le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, du plan de réaménagement et de restauration minière préparé par le promoteur (*Loi sur les mines*, art. 101 al.2). De plus, dans un objectif d'harmoniser l'activité minière aux autres utilisations du territoire, la *Loi sur les mines* prévoit depuis 2013 que « le ministre peut assortir le bail minier de conditions visant à éviter les conflits » à cet effet (art. 101 *in fine*). Cette modification législative suggère donc que le ministre pourrait par exemple conditionner l'aménagement et l'opération d'une mine à la préservation des aires de trappes des communautés présentes sur le terrain convoité. En ce qui a trait à l'autorisation ministérielle, l'ensemble des nouveaux projets miniers et des transformations aux exploitations existantes à la Baie-James et au Nunavik est soumis au REEIES (MELCC, s. d.a). Au Québec méridional, les projets miniers dont la production journalière anticipée dépasse les 2000 tonnes métriques sont assujettis à la PEEIE (*Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*, annexe I, art. 22). Dans le cas des projets dont la production est inférieure, le promoteur est exempt de cette procédure. Il doit plutôt mener une consultation publique « dans la région où se situe le projet » et soumettre « un rapport de cette consultation » aux ministres du MERN et du MELCC (*Loi sur les mines*, art. 101.0.1). Les détails de cette consultation publique et du rapport qui en découle sont prévus au *Règlement sur les substances*

minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure. Concernant les communautés autochtones susceptibles d'être touchées par le projet, le règlement prévoit qu'un avis de consultation doit être directement communiqué à celles qui ont été « consultées par le gouvernement à l'égard [du] projet, le cas échéant » (art. 39.1, al.2). À la suite de sa transmission aux ministres, le promoteur doit rendre le rapport de consultation disponible en ligne pour le public.

Les étapes d'aménagement, d'exploitation, de fermeture et de restauration d'une mine suivent l'obtention du bail. Bien que le CLPE vise tout particulièrement une collaboration en amont des travaux exploratoires, son caractère évolutif implique également la nécessité de veiller à son maintien tout au long de la durée de vie d'un projet (Anderson, 2011). À cet effet, il est pertinent de mentionner l'ajout en 2013 de l'obligation, pour un promoteur minier, de constituer un comité de suivi dans les 30 jours suivant l'obtention du bail minier. Ce comité opérera jusqu'à la toute fin des travaux de restauration prévus au plan de réaménagement et de restauration minière. Cette nouvelle obligation découle de l'orientation du MERN en matière d'acceptabilité sociale à l'effet d'« assurer la mise en place de processus prévisibles de participation publique à toutes les étapes d'un projet » (MERN, s. d.b). Selon le guide intérimaire du MERN sur la mise en place et le fonctionnement d'un comité de suivi:

« Le comité de suivi est un lieu d'échanges d'information et de concertation mis en place par l'initiateur dans le but d'atteindre des objectifs communs et d'en arriver à des solutions consensuelles sur des enjeux définis, notamment par le milieu. En procédant par l'obtention d'un consensus, le comité de suivi se révèle en soi un outil de prévention des conflits. » (MERN, 2018, p. 6)

Le comité de suivi joue un rôle consultatif et ne dispose que d'un pouvoir d'influence grâce à la présentation de recommandations à l'initiateur du projet. Cependant, il est intéressant de noter que les membres et l'initiateur définissent ensemble le mandat du comité afin que celui-ci soit représentatif « des enjeux, des préoccupations, des défis ou des questionnements soulevés par la communauté » (MERN, 2018, p. 16). Bien que l'initiateur dispose d'une latitude quant au nombre de membres du comité et la façon dont ils seront choisis, la *Loi sur les mines* prévoit la présence obligatoire d'un minimum d'acteurs retrouvés dans la région visée par le bail minier, dont un membre de la sphère municipale et, « le cas échéant, [un] représentant d'une communauté autochtone consultée par le gouvernement à l'égard de ce projet » (art. 101.0.3). Le Guide indique à ce propos que « l'[ARK], les villages cris et naskapis, les villages nordiques et le [GREIBJ] sont considérés comme des municipalités. » (MERN, 2018, p. 40). Enfin, bien que le moment de formation du comité de suivi soit précisé dans la *Loi sur les mines*, le Guide encourage l'initiateur à entrer en contact avec la communauté et à former un comité le plus tôt possible dans le processus de réalisation de son projet, idéalement lors de la phase de conception et d'élaboration (MERN, 2018).

4.2.2 CLPE et *free mining* en contexte québécois

La vérification de l'adéquation du cycle de vie minier à la notion de CLPE débute par une présentation du concept de *free mining* et une analyse de son influence en contexte québécois contemporain. Ce principe, qui peut être défini comme « un droit de libre accès à la propriété et à l'exploitation des ressources » (Lapointe, 2010, p. 10), est apparu dans le contexte des ruées vers l'or du milieu du XIX siècle (Campbell et Dufort, 2016; Lapointe, 2010; St-Laurent et Le Billon, 2015). Il est caractérisé par une approche de priorisation de l'industrie minière sur l'utilisation du sol par rapport aux autres activités (foresterie, chasse et pêche, tourisme, etc.) et une intervention étatique minimale. Avec cette approche, le *free mining* vise à assurer une stabilité à l'industrie minière et optimiser les opportunités d'exploitation et les bénéfices économiques qui en découlent pour le secteur privé et l'État (St-Laurent et Le Billon 2015). Inspirés des travaux de Campbell et Dufort (2016), les trois enjeux suivants illustrent en quoi le principe de *free mining* s'oppose au droit au CLPE. Ils mènent également à une réflexion sur la mesure dans laquelle le cadre législatif québécois s'écarte de ce principe pour harmoniser les intérêts miniers et autochtones.

Le premier enjeu soulevé par le principe de *free mining* concerne la priorisation du secteur minier sur l'usage du sol, que les auteurs décrivent comme une « appropriation unilatérale de la ressource *via* le système du claim, qui intervient de fait avant tout débat public sur l'intérêt de développer une mine dans une région donnée » (Campbell et Dufort, 2016, p. 491). Tel qu'expliqué précédemment, le sort d'un territoire qui fait l'objet d'une demande de claim au Québec n'est effectivement pas sujet à l'avis du public. Cette philosophie évacue donc la notion de consentement préalable des communautés dont le territoire est visé par un claim. Rappelons cependant qu'en vertu de l'Entente sur la gouvernance de 2012 ainsi que des modifications apportées à la *Loi sur les mines* et à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, le Gouvernement de la nation crie et le GREIBJ disposent respectivement d'un pouvoir décisionnel complet et paritaire sur l'aménagement des terres de catégorie II et III.

Le deuxième enjeu soulevé consiste à la mince marge de manœuvre dont dispose l'État pour intervenir dans le développement minier. Sous sa forme classique, le *free mining* exclut toute forme d'interventionnisme « qui pourrait être motivé pour des raisons d'intérêt public ou en vue de la prise en compte des positions de groupes d'intérêts particuliers, tels que les peuples autochtones » (Campbell et Dufort, 2016). Or une telle exclusion s'arrime difficilement avec l'exigence de la DNUDPA voulant que ce soit les États qui veillent à l'obtention du CLPE auprès des peuples concernés. Au Québec, le cadre législatif et administratif applicable n'est pas complètement fermé à l'intervention de l'État. En effet, il inclut certains pouvoirs du ministre lui permettant d'orienter ou d'encadrer le développement minier. Par exemple, à l'étape exploratoire, le ministre peut soustraire à la prospection les terres qui constituent des réserves à l'État ou joindre au claim des conditions concernant les travaux exploratoires sur ces terres. Les réserves à l'État incluent les parcs et les aires protégées. (MERN, s. d.a; MERN, s. d.d) Tel qu'expliqué à la section 4.2.1, le ministre peut également joindre au bail minier des conditions en matière d'harmonisation des usages du

territoire. Cela dit, le réel impact de ces pouvoirs d'intervention peut être mis en doute, étant donné leur caractère discrétionnaire et les conditions limitées dans lesquelles leur exercice est circonscrit. De plus, un regard sur les projets de développement minier en territoire québécois révèle que les pouvoirs d'intervention réservés à l'État n'ont pas empêché diverses tensions entre l'industrie minière et les communautés locales. Le cas de Copper One et des Algonquins de Lac Barrière, présenté à la section 4.3.1, en est un exemple.

Le troisième et probablement le plus important enjeu relève des limites des mesures de consultation mises en œuvre en contexte minier. Sous le principe de *free mining*, ces mesures surviennent généralement trop tard, soit après les travaux exploratoires. Par conséquent, la possibilité pour les communautés autochtones affectées d'être véritablement entendues est remise en question, étant donné que ces mêmes travaux exploratoires « tendent à influencer sur les décisions qui pourront être prises ultérieurement » (Campbell et Dufort, 2016, p. 492). Au Québec, la *Loi sur les mines* indique dans ses premiers articles que « le ministre consulte les communautés autochtones de manière distincte, lorsque les circonstances le requièrent » (art. 2.1). Outre cet énoncé général, l'analyse du cycle de vie minier à la section 4.2.1 indique que les premières consultations autochtones explicitement exigées par la loi surviennent une fois la phase exploratoire complétée, lorsque sont enclenchées les procédures d'évaluation des impacts environnementaux en vue d'obtenir les autorisations gouvernementales préalables à la conclusion d'un bail minier. Il existe quelques exceptions où la consultation survient plus tôt : les terres de catégorie I impliquent l'obtention obligatoire d'une autorisation crie, inuite ou naskapie avant le début des travaux exploratoires; l'Entente sur la gouvernance de 2012 prévoit l'obligation, pour le Québec, d'aviser mensuellement le Gouvernement de la nation crie et le GREIBJ de l'octroi de claims miniers sur les terres de catégorie II et III (art. 48 et 184); et la nouvelle entente de 2016 entre la Première Nation Abitibiwinini, présentée au chapitre 2, prévoit un processus de consultation pour les activités d'exploration minière sur le territoire algonquin identifié dans l'entente. En somme, en vertu de la *Loi sur les mines*, ni le consentement, ni la consultation en contexte d'exploration minière ne sont garantis, à moins d'une entente directe avec le gouvernement à cet effet. Or les répercussions de certains de ces travaux, tels que la perturbation des comportements migratoires de la faune (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2013), changent directement le territoire, affectant ainsi les modes de vie traditionnels autochtones qui en découlent. Bref, force est de conclure que le cadre consultatif imposé en contexte minier est loin de constituer un encadrement solide du droit au CLPE. Rappelons que l'obtention de celui-ci « doit être antérieure à l'octroi de concessions affectant la jouissance de leurs droits par les peuples autochtones » (Doyle et Cariño, 2013, p. 31).

Fait pertinent à noter, l'insuffisance de ce cadre consultatif est également dénoncée de plus en plus comme étant inconstitutionnelle du point de vue du devoir de consultation de la Couronne. Une tendance s'observe chez certains gouvernements qui visent à pallier ce problème en maintenant un cadre législatif et administratif sommaire, tout en invitant les promoteurs à mener eux-mêmes des consultations rigoureuses et le plus en amont possible. Or cette approche dépasse la mesure, établie par la Cour suprême, dans

laquelle la Couronne peut déléguer son devoir de consultation. (St-Laurent et Le Billon, 2015) Au Québec, le projet de politique de consultation des communautés autochtones propre au secteur minier du MERN¹⁶ semble confirmer cette tendance délégatoire. Au sujet du devoir de consultation du gouvernement québécois, le projet de politique indique que celui-ci procède à des consultations en contexte exploratoire dans certains cas seulement :

« Le Québec consulte la communauté autochtone concernée pour toute activité d'exploration minière nécessitant l'octroi de droits, de permis ou d'autorisations susceptible d'avoir un effet préjudiciable sur ses droits et intérêts » (MERN, 2015, p. 9)

La consultation n'est donc enclenchée que lors d'une demande de permis ou d'autorisation. Il n'est cependant pas clair que les travaux occasionnant des effets préjudiciables sur les droits et intérêts des communautés autochtones concernées soient tous assujettis à l'obtention de permis ou d'autorisation, comme l'ont signalé certaines communautés innues dans un mémoire conjoint sur la politique de consultation (Pekuakamiulnuatsh Takuhikan, Première Nation des Innus Essipit et Première Nation des Innus de Nutashkuan, 2016). De plus, le projet de politique révèle une volonté étatique peu convaincante d'inciter les promoteurs à mener des consultations en amont de leur projet :

« Lors de l'octroi du claim, le promoteur est invité à communiquer avec le Québec afin d'être informé des communautés autochtones qui pourraient être concernées. [...] Le Québec recommande au promoteur d'informer les communautés autochtones concernées de l'obtention de son claim dans les 60 jours suivant son inscription. [...] Le promoteur est également invité à tenir informées les communautés autochtones concernées des travaux d'exploration qu'il entend réaliser [...]. À cette occasion, il est attendu du promoteur qu'il réponde aux questions formulées par ces communautés autochtones et qu'il prenne en considération, s'il y a lieu, leurs préoccupations relatives aux travaux projetés. » (Nos soulignements) (MERN, 2015, p. 9)

Comme l'indiquent les communautés innues précédemment mentionnées, « ce style laisse toute la place à la seule bonne volonté du promoteur qui se retrouve finalement libre de ses gestes » (Pekuakamiulnuatsh Takuhikan, Première Nation des Innus Essipit et Première Nation des Innus de Nutashkuan, 2016, p. 12).

En somme, l'idée n'est pas de rejeter en bloc les récentes initiatives du MERN en matière de consultation autochtone. Celles-ci semblent traduire une volonté de s'éloigner des critiques faites à l'endroit de l'héritage du *free mining*. Par sa réforme législative de 2013 et son projet de politique de consultation autochtone en contexte minier, le MERN laisse entrevoir une volonté d'intégrer à l'industrie extractive certains des principes qui sous-tendent le CLPE : Communication de « l'information pertinente et disponible la plus complète possible », communication de cette information « le plus en amont possible du projet minier », « délais raisonnables pour permettre aux communautés autochtones d'exprimer leurs préoccupations », «

¹⁶ Le projet de politique découle de l'article 2.3 de la Loi sur les mines qui prévoit que « le ministre élabore, rend publique et tient à jour une politique de consultation des communautés autochtones propre au secteur minier ». Publiée en 2015 sous forme de projet en vue d'une consultation publique sur son contenu, la politique n'avait pas encore été publiée officiellement au moment de soumettre le présent essai. Elle est toutefois disponible en format électronique en annexe du mémoire des Premières Nations des Pekuakamiulnuatsh, des Innus Essipit et des Innus de Nutashkuan.

bonne foi et respect mutuel entre les acteurs du milieu (MERN, 2015). Cependant, un regard attentif sur la *Loi sur les mines* et ce qui subsiste du *free mining* illustre la nécessité de déployer des efforts mieux ciblés et de développer des leviers plus efficaces afin qu'un véritable virage s'opère vers les standards d'obtention du CLPE au sein de l'industrie. Ce virage est d'autant plus important qu'au-delà du standard international de consentement reconnu dans la DNUDPA, la constitutionnalité de la Loi sur les mines court le risque grandissant d'être questionnée devant les tribunaux. En effet, selon les professeurs en droit Jean-Paul Lacasse et Sophie Thériault, celle-ci « ne passerait sans doute pas le test des tribunaux si elle devait être contestée par une Nation Autochtone au Québec » (Coalition Québec meilleure mine, 2017). Or il s'avère qu'en 2017, les Premières Nations du Québec se sont précisément positionnées sur l'inconstitutionnalité de la Loi sur les mines *via* une résolution unanime de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (Coalition Québec meilleure mine, 2017).

4.3 Pratiques effectivement mises en œuvre : étude de cas

Le texte qui précède a révélé les forces et les faiblesses du cadre normatif de l'industrie minière au Québec en regard du standard d'obtention du CLPE. À l'aide de l'étude de deux cas pratiques, cette section révèle en quoi le respect de cette exigence n'est pas qu'une question de légalité ou de vertu. L'adoption de bonnes conduites en matière de consentement autochtone présente de nombreux avantages pour l'ensemble des parties impliquées, y compris sur le plan économique. À l'inverse, l'omission des droits autochtones, revendiqués ou confirmés, peut engendrer de regrettables conséquences, notamment sur la viabilité d'un projet, la gestion des fonds publics et le maintien des rapports harmonieux avec les communautés locales.

4.3.1 Projet Rivière Doré de Copper one chez les Algonquins de Lac Barrière

Le premier cas de figure concerne la compagnie d'exploration Copper One et le projet avorté Rivière Doré, situé sur le territoire revendiqué par les Algonquins du Lac Barrière, en Outaouais. Rappelant les critiques émises à l'endroit du principe du *free mining*, le sort de ce projet met en lumière les conséquences du manque de consultation en phase exploratoire et l'insuffisance des interventions de l'État dans le cadre de l'obtention des droits miniers.

L'origine de cette affaire remonte à 2011, alors qu'un membre de Mining Watch informait les Algonquins du Lac Barrière que leur territoire était visé par des claims détenus par la compagnie Cartier Resources. Après que la communauté ait informé la compagnie que celle-ci « avait été induite en erreur par le gouvernement et qu'elle s'exposait à des obstacles et des poursuites coûteuses » dans le cas d'un développement minier qui entrerait en conflit avec leurs droits ancestraux (Peschard, 2017), les claims furent transférés à la compagnie Copper One. À la suite de la transaction, un moratoire a empêché toute activité minière dans le secteur de Lac Barrière. Sans que la communauté soit mise au courant, ce moratoire a été levé par le MERN en 2016, ouvrant ainsi la porte aux travaux exploratoires de Copper One. (Peschard, 2017; Solidarité Lac Barrière, 2016) Une importante campagne de dénonciation menée par les Algonquins de Lac Barrière

s'est ensuite mise en branle, avec l'appui de plusieurs groupes de défense des intérêts autochtones et environnementaux, dont l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, la Ligue des droits et libertés du Québec, Mining Watch Canada et Greenpeace (Rivard-Boudreau, 2017, 26 janvier). En janvier 2017, le MERN annonçait la suspension des titres de Copper One. Selon le ministère, cette suspension était entre autres motivée par des raisons de sécurité publique fondées sur les entraves aux travaux exploratoires causées par les opposants autochtones et leurs groupes d'appui (MERN, 2017; Radio Canada, 2017, 9 février). Que cette suspension soit effectivement survenue pour des motifs de sécurité publique ou plutôt en raison du poids de la campagne algonquine et des droits revendiqués, le résultat fut ultimement coûteux. En effet, à la suite de la suspension de ses titres, la compagnie minière a intenté une poursuite judiciaire contre l'État, soldée par le rachat au coût de 8 millions de dollars des titres miniers par le gouvernement du Québec (Thibault, 2017, 20 décembre).

Le cas du projet Rivière Doré révèle la nécessité d'un plus grand leadership de la part du gouvernement provincial en matière de cohabitation entre l'industrie minière et les communautés locales, en particulier les communautés autochtones, une position que partagent la présidente de l'Association de l'exploration minière du Québec et le porte-parole de la coalition Pour que le Québec ait meilleure mine (Thibault, 2017, 20 décembre). Les initiateurs de projets doivent être informés plus tôt des droits revendiqués ou reconnus sur les territoires pour lesquels ils demandent des claims et être sensibilisés sur ce que ces droits impliquent pour leur projet. De plus, à l'instar des observations présentées en conclusion de la section précédente, la *Loi sur les mines* devrait être revisitée en regard des droits ancestraux et de leur protection constitutionnelle. Une telle revue devrait empêcher les demandes de claims et les travaux exploratoires effectués « à l'aveugle » des droits autochtones en présence, et ce, afin d'éviter de coûteuses dépenses en recours judiciaires pour l'ensemble des parties prenantes de l'industrie.

4.3.2 Mine diamantifère Renard chez les Cris de Mistissini

Le cas de la mine diamantifère Renard est un bon exemple à étudier en guise de conclusion du chapitre 4. Ce projet de la minière Diamants Stornoway (Canada) inc. (ci-après Stornoway Diamonds) est perçu positivement en raison de son ERA, aussi connu sous le nom d'entente Mecheshoo (Leprince, 2018, 3 juillet). C'est toutefois le projet dans son ensemble qui mérite d'être étudié afin de souligner les bonnes pratiques mises en œuvre en matière de consentement et de collaboration avec les communautés locales. L'analyse des différentes étapes du projet révèle effectivement que les enjeux mentionnés jusqu'à présent concernant le processus d'évaluation et d'examen des impacts, la négociation d'ERA et la consultation en phase exploratoire peuvent être maîtrisés par une approche de collaboration adaptée, efficace et fructueuse.

La mine Renard est située dans la région de la Baie-James sur des terres de catégorie III où les Cris de la communauté de Mistissini, située à environ 250 km au sud, exercent leurs pratiques traditionnelles de chasse et de trappe. L'histoire du dialogue actif entre Stornoway Diamonds et les Cris de Mistissini remonte

en 2001 lors du début des travaux de prospection minière. Stornoway était alors au courant de la présence crie sur le territoire à l'étude, d'où la tenue prompte d'un dialogue avec les membres de la communauté, incluant le Conseil de bande de Mistissini, les maîtres de trappe touchés par l'exploration ainsi que leur famille. La figure 4.1 illustre la cartographie des aires de trappes cries par rapport à l'emplacement de la mine et en particulier celle de la famille Swallow M11, à laquelle une attention particulière a été accordée tout au long du processus de planification et de développement de la mine. (Diamants Stornoway (Canada) Inc., Nation Crie de Mistissini, GCCEI et ARC, 2012; Stornoway Diamonds Corporation, 2010)

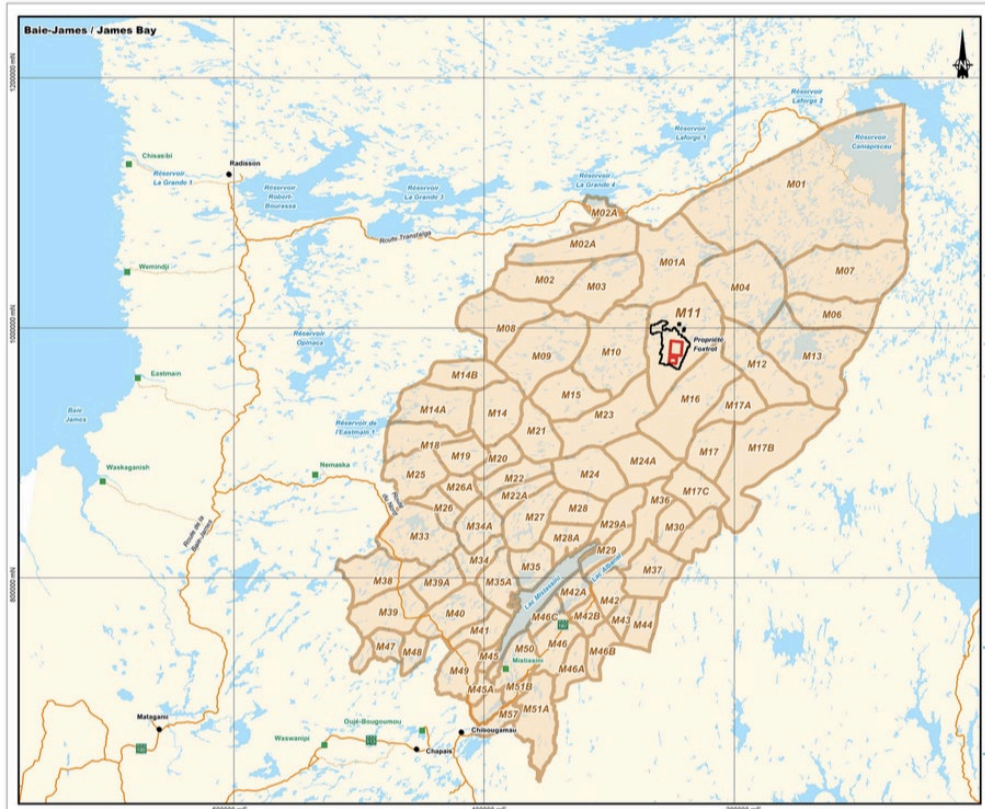


Figure 4.1 Identification du site de la mine Renard parmi les aires de trappe cries (Tiré de : Agence canadienne d'évaluation environnementale, 2013)

Les échanges tenus durant les travaux exploratoires ont mené à la conclusion, en 2010, d'une entente de pré développement inspirée de l'approche traditionnelle de durabilité crie. Cette entente établissait une stratégie consensuelle de communication, les possibilités économiques cries en phase exploratoire et les bases d'une future ERA. L'entente de pré développement prévoyait aussi la participation des Cris à toute forme d'évaluation environnementale et sociale, incluant le processus prévu à la CBJNQ. Selon le chef de la Nation Crie de Mistissini de l'époque, un tel contrat était un moyen efficace de jeter les bases d'une relation collaborative entre la compagnie minière et la communauté et assurer la participation significative de ses membres au projet Renard. (Stornoway Diamonds Corporation, 2010)

À la suite de l'entente de pré développement, l'avancement du projet s'est accéléré. Les discussions entourant l'entente Mecheshoo ont débuté en 2010. Dans un même souffle, la mise sur pied d'un bureau de développement de projet dans la communauté et la tenue d'une série de rencontres entre les Cris et les représentants de Stornoway Diamonds ont servi à « évaluer les points de préoccupation possibles relatifs à l'environnement dans la conception du projet » (Stornoway Diamonds Corporation, s. d.a). Conformément à l'entente de pré développement, ces tables d'échanges sont à la base de la préparation de l'étude d'impacts remis aux autorités gouvernementales à la fin de 2011. Rassemblé toutes les six semaines durant une période de 18 mois, un groupe de 20 à 30 personnes, composés de représentants de Stornoway Diamonds et de la communauté crie, disposait ainsi d'un lieu de rencontre et d'échange sur des thèmes environnementaux et sociaux reliés à la gestion et la protection du territoire. Cette participation active à l'étude d'impact fut établie d'un commun accord lors des premières tables d'échange. Le processus de préparation de l'étude d'impact dans son ensemble fut envisagé comme une opportunité de diffusion de l'information, d'apprentissage et de contribution pour l'ensemble des participants. Par exemple, une formation fut donnée au sujet des études de variantes pour pouvoir faire un choix consensuel et éclairé sur le futur emplacement du parc à résidus de la mine. En parallèle des tables d'échanges, le processus de négociation de l'ERA a également généré de l'information pertinente pour la préparation de l'étude d'impact, en prévoyant des mesures d'intégration et de compensation telles que la médiation et le suivi environnemental ainsi que la formation et l'intégration de la main d'œuvre autochtone. (M. Boucher, entrevue, 25 juillet 2018) L'entente Mecheshoo fut conclue en mars 2012 et le bail minier et le certificat d'autorisation du MELCC furent respectivement accordés en octobre et décembre de la même année. (Stornoway Diamonds Corporation, s. d.a) Les travaux de construction de la mine ont commencé en 2014 et la mine a entrepris sa première année de production en 2017 (Leprince, 2018, 3 juillet; Stornoway Diamonds Corporation, s. d.b).

Selon Martin Boucher, vice-président au développement durable chez Stornoway Diamonds, les efforts déployés en amont afin de soutenir la participation des Cris en tant que partenaires dans le REEIES représentent des investissements incontournables afin d'atteindre l'acceptabilité et renforcer la viabilité d'un projet minier. De surcroît, ces investissements permettent d'optimiser les procédures inhérentes au REEIES, habituellement considérées comme complexes et ardues pour l'industrie. Les deux remarques suivantes au sujet de la mine Renard illustrent cette optimisation. Premièrement, au moment du dépôt de l'étude d'impact auprès des autorités gouvernementales, les Cris connaissaient et maîtrisaient déjà son contenu. Considérant que l'étude découle d'un travail de collaboration mené de bonne foi par la minière et la communauté crie, l'acceptabilité fut atteinte avant même que l'étude, constituée de plusieurs milliers de pages et contenant une importante quantité de documents techniques propres à l'industrie, ne soit diffusée par les canaux officiels des ministères concernés. Dans ces conditions, nul besoin pour les membres de la communauté de recourir aux services d'experts en vue d'analyser le contenu de l'étude une fois le processus d'évaluation du REEIES complété. Deuxièmement, en utilisant l'entente Mecheshoo afin d'alimenter le contenu de l'étude d'impacts, la minière a été en mesure de produire un document beaucoup

plus complet, sauvant ainsi un temps précieux : si elles n'avaient pas figuré à l'étude d'impact au moment de son dépôt, les mesures d'intégration et de compensation prévues à l'entente Mecheshoo auraient éventuellement été réclamées par les autorités gouvernementales compétentes. (M. Boucher, entrevue, 25 juillet 2018)

Une coordination des processus d'élaboration de l'ERA et de l'étude d'impact en partenariat avec les communautés autochtones, telle qu'observée dans le cas du projet Renard, semble mener à une meilleure acceptabilité pour le gouvernement et pour les communautés autochtones. L'approche décrite permet également d'offrir une réponse aux reproches à l'endroit du processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux concernant sa complexité et la prise en compte non garantie des intérêts autochtones. De plus, selon le fil des événements décrits plus haut, elle permet d'écarter le problème du manque d'informations chez la partie autochtone sur les impacts environnementaux et sociaux du projet au moment de la signature des ERA. En somme, l'exemple du projet Renard démontre que les lacunes du cadre législatif et administratif québécois reliées au legs du *free mining* ne diminuent pas la capacité de certains acteurs du milieu industriel et des communautés autochtones concernées à développer des approches de développement durable qui avancent dans la direction du CLPE. La figure 4.2 ci-dessous fait la synthèse du cadre légal, normatif et pratique présenté dans ce chapitre et illustre la façon dont ses composantes s'imbriquent dans le cycle de vie minier québécois.

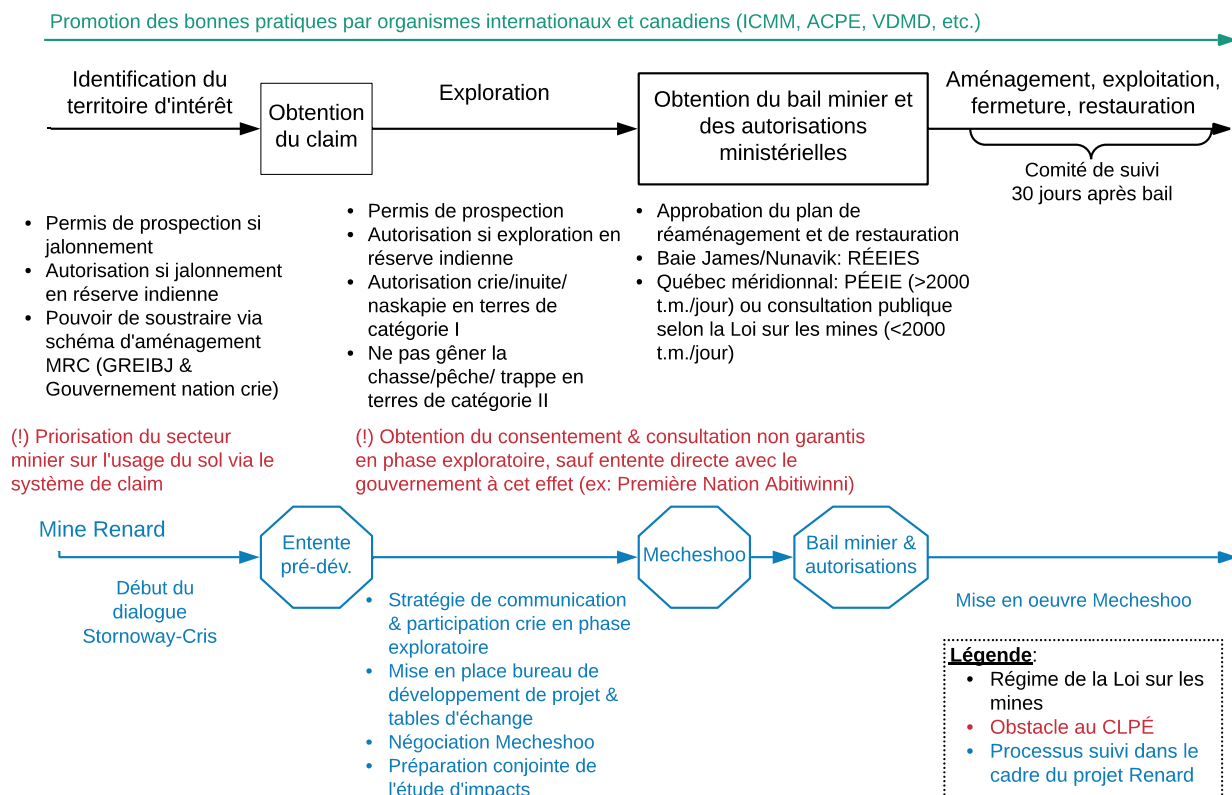


Figure 4.2 Synthèse du cadre légal, normatif et pratique applicable au cycle de vie minier

5. PRATIQUES DE L'INDUSTRIE HYDROÉLECTRIQUE

Le présent chapitre aborde l'industrie hydroélectrique et la place qu'elle accorde au principe de CLPE. De même que le chapitre 4, un survol des normes internationales et nationales en matière de bonnes pratiques hydroélectriques est d'abord effectué. Ensuite, le régime hydroélectrique propre au Québec est analysé dans une perspective de CLPE. Pour des raisons qui seront évoquées au cours des lignes qui suivent, cette analyse repose majoritairement sur une revue historique des projets d'Hydro-Québec en territoires cris et innus, en particulier les récents projets EM-1-A-Sarcelle-Rupert et Romaine.

5.1 Quelques normes de bonnes pratiques hydroélectriques

Sur la scène internationale, l'organisation non gouvernementale *International Rivers* indique que les lignes directrices les plus complètes en matière de développement hydroélectrique durable et de protection des communautés locales sont celles de la *World Commission on Dams* (WCD) (International Rivers, s. d.a). 10 ans après sa formation en 1998, la WCD était considérée comme étant à l'origine de « l'évaluation [internationale] la plus complète jamais réalisée à ce jour sur les grands barrages » (International Rivers, s. d.b). Cette évaluation s'est intéressée aux pratiques de divers promoteurs hydroélectriques à travers le monde, incluant celles d'Hydro-Québec en territoires cris, inuits, naskapis et innus. Elle a directement impliqué une vaste variété de parties prenantes, dont Hydro-Québec et le Grand Conseil des Cris (WCD, 2000). Parmi les sept priorités stratégiques proposées dans son rapport final de 2000, la WCD souligne l'importance d'obtenir l'acceptabilité publique des projets. Selon la WCD, celle-ci passe impérativement par une prise de décision régie par le CLPE. Le rapport précise que pour obtenir le CLPE, « la participation des peuples indigènes et tribaux doit faire partie intégrante du processus de prise de décisions » (WCD, 2000, p. 216). Toujours selon le rapport, cette approche « est de plus en plus reconnue dans le droit international et national » (WCD, 2000, p. 216).

Les lignes directrices de la WCD n'ont bénéficié d'aucune actualisation majeure depuis leur publication en 2000. Ce laps de temps a eu pour effet de diminuer leur influence sur les projets hydroélectriques en contexte canadien et québécois. En effet, à compter de la trilogie jurisprudentielle de la Cour suprême de 2004 et 2005, étudiée au chapitre 2, les politiques gouvernementales ainsi que les pratiques industrielles du secteur hydroélectrique ont davantage été influencées par l'obligation constitutionnelle de consultation autochtone par les Couronnes. (M. Boucher, entrevue, 14 septembre 2018)

Au Canada, les membres de l'industrie hydroélectrique travaillent à différents degrés avec l'Association canadienne de l'électricité (ACE) et l'Association canadienne de l'hydroélectricité (ACH). L'ACE représente l'industrie de l'électricité canadienne. Elle et ses membres, qui incluent Hydro-Québec, adhèrent au principe de bonnes relations avec les peuples autochtones, consistant à créer avec ceux-ci « un climat de bonne entente mutuelle qui repose sur la confiance et le respect » (ACE, s. d.b). Plus particulièrement, l'Association et ses membres aspirent à un partenariat avec les peuples autochtones, fondé sur une série de principes nationaux tels que le respect de la culture et des droits autochtones reconnus par la Loi

constitutionnelle de 1982 ainsi que le soutien au devoir de consultation de la Couronne (ACE, s. d.a). Le CLPE ne fait pas partie des principes reconnus par l'ACE.

L'ACH, dont fait partie Hydro-Québec, vise à promouvoir les divers avantages de l'hydroélectricité et « préconise [son] développement et [son] utilisation responsables pour satisfaire de manière durable les besoins actuels et futurs en électricité » (ACH, s. d.c). À cet effet, l'ACH souligne l'engagement de l'industrie « à travailler en collaboration avec les communautés locales afin de s'assurer que les projets sont développés de la meilleure manière possible, d'un point de vue social et environnemental » (ACH, s. d.b). À l'instar de l'ACE, l'ACH ne reconnaît pas le CLPE en tant que composante de ces bonnes pratiques. Elle souligne plutôt, de façon générale, l'importance de « respecter les droits et les intérêts des Autochtones » et d'établir des « relations durables avec les communautés concernées par les développements hydroélectriques », souvent par l'entremise d'ERA (ACH, s. d.a). Afin d'illustrer les efforts et les avancées de l'industrie en ce sens, la publication *Visions d'avenir : Hydroélectricité et relations avec les Autochtones du Canada* (ACH, s. d.d) répertorie une série d'exemples pancanadiens de projets hydroélectriques considérés par l'ACH comme des réussites en matière de relations harmonieuses et de collaboration entre promoteurs et communautés autochtones. Au Québec, le projet Eastmain-1-A-Sarcelle-Rupert en territoire Cri, étudié en détail dans la section 5.3.2, sert d'exemple.

5.2 Particularités de l'industrie hydroélectrique au Québec

Avant d'étudier le régime hydroélectrique du nord du Québec sous l'angle du CLPE, certaines particularités méritent d'être présentées à des fins de contextualisation. Elles concernent l'importance de la production hydroélectrique québécoise en territoires autochtones ainsi que les relations entre la Couronne et Hydro-Québec en tant que société d'État.

5.2.1 Besoins hydroélectriques, développement économique et territoires autochtones

Au Québec, la production hydroélectrique joue un rôle central dans le soutien des besoins énergétiques de la province. En 2013, 37% de l'énergie consommée au Québec, tous secteurs confondus, provenait de l'hydroélectricité (contre 39% de produits pétroliers pour le secteur des transports essentiellement). Ce pourcentage grimpe autour de 45% lorsque les secteurs industriel et commercial sont considérés indépendamment. Le secteur résidentiel dépend quant à lui à 72% sur l'énergie électrique d'Hydro-Québec. (Gouvernement du Québec, 2016) L'hydroélectricité constitue également un moteur de développement économique pour la province. En décembre 2017, Hydro-Québec affichait un dividende versé de 2,14 milliards, contre 1,1 et 1,31 milliard pour la Société des alcools du Québec et Loto-Québec, respectivement, en mars 2018 (Desjardins, 2018, 15 septembre). De plus, elle joue un important rôle d'investisseur : en 2015, ses investissements « ont totalisé 3,4 milliards de dollars, faisant ainsi de la société d'État le plus important investisseur au Québec » (Gouvernement du Québec, 2016, p. 21).

Dans son mot de présentation de la Politique énergétique 2030, le ministre responsable des Affaires autochtones dresse l'inévitable lien entre développement hydroélectrique et enjeux autochtones :

« L'expertise québécoise en matière énergétique et la mise en valeur du vaste potentiel hydroélectrique sont essentielles à la vitalité économique du Québec. Ce succès repose notamment sur nos bonnes relations avec les collectivités locales et régionales ainsi que les communautés autochtones concernées par les différents projets de développement énergétique. » (Gouvernement du Québec, 2016, p.9)

En effet, les relations qu'Hydro-Québec entretient avec plusieurs communautés autochtones du Québec sont centrales à la planification et à la mise en œuvre de ses projets. De tous les mégawatts hydroélectriques produits par la société d'État, 83% proviennent d'installations sur le territoire des Cris à la Baie-James et des Innus sur leur Nitassinan (Hydro-Québec, s. d.b) (annexe 6). De même, 82% de l'énergie totale produite, toutes sources d'énergie confondues (hydroélectrique, thermique, diesel, éolien, etc.) proviennent de l'hydroélectricité produite en territoires cris et innus (Hydro-Québec, s. d.e). Cette forte présence autochtone s'est traduite par la signature d'une quarantaine d'ententes entre Hydro-Québec et cinq nations autochtones de la province (Hydro-Québec, 2018). La grande majorité de ces ententes ont été conclues avec des communautés cries et innues et les plus importants projets de développements hydroélectriques ont été couverts par des ententes avec ces communautés. C'est pour cette raison que l'analyse détaillée du régime hydroélectrique québécois en regard du CLPE portera, sauf indications contraires, sur les peuples cris et innus du Québec.

5.2.2 Hydro-Québec, une société de la Couronne

Une autre importante particularité à souligner dans le cadre de l'étude de l'industrie hydroélectrique est la nature d'organisme gouvernemental d'Hydro-Québec. Bien que les sociétés de la Couronne jouissent d'une certaine indépendance dans la gestion de leurs affaires, elles demeurent liées de près à leur ministre responsable et au gouvernement. À titre d'exemple, la *Loi sur Hydro-Québec* indique que « le plan stratégique de la Société est soumis à l'approbation du gouvernement » (art. 11.13). Elle indique également que le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles « peut donner des directives sur l'orientation et les objectifs généraux que la Société doit poursuivre », lesquelles lient Hydro-Québec lorsqu'elles sont approuvées par le gouvernement (art. 61.1). Ainsi, l'étude du sort réservé au CLPE au sein du secteur hydroélectrique se mêle inévitablement à celle de son traitement au sein des orientations politiques québécoises. De plus, cette particularité complexifie la distinction des pratiques de la société d'État de celles du gouvernement québécois en matière de consultation et de consentement autochtone. Pour Mathieu Boucher, chef - relations avec les communautés autochtones chez Hydro-Québec, il est toutefois important de faire la distinction entre la Couronne et la société d'État lorsqu'il est question de relations avec les peuples autochtones. En tant que promoteur et spécialiste du développement hydroélectrique, Hydro-Québec participe à l'élaboration des politiques énergétiques de la province en collaboration avec le gouvernement. Cependant, à l'étape de mise en œuvre des projets, elle est assujettie aux exigences de la

LQE et de la CBJNQ et doit soumettre à l'approbation du gouvernement les mêmes demandes d'autorisations que dans le cas des promoteurs d'autres industries. (M. Boucher, entrevue, 14 septembre 2018) Bref, c'est dans ce contexte de proximité entre l'État et la société publique que s'inscrit la suite du chapitre 5. L'objectif est de distinguer, lorsque cela est possible considérant les limites du présent travail, la position du gouvernement québécois de celle d'Hydro-Québec quant à l'exigence du CLPE.

5.3 L'avancée du droit au CLPE pour les nations crie et inuites

Les sections suivantes, inspirées des ouvrages de Savard (2009) et de Martin (2010), détaillent l'évolution des rapports de force entre le gouvernement québécois, Hydro-Québec et les communautés autochtones affectées par le développement hydroélectrique, et ce, à compter des négociations de la CBJNQ jusqu'à aujourd'hui. Cette évolution invite à croire que le gouvernement et sa société d'État accordent maintenant une plus grande importance à l'obtention d'une forme de consentement chez ces communautés. Cette affirmation doit cependant être relativisée, particulièrement dans le cas des Innus, comme le démontre la section 5.4.

5.3.1 Mutation des relations dans le cadre des projets Grande-Baleine et Nottaway-Broadback-Rupert

Dans les années 60, soit l'époque de la nationalisation de l'hydroélectricité, l'intérêt des dirigeants québécois se tourne vers les ressources naturelles du nord. Celles-ci sont effectivement considérées comme un levier « essentiel à l'émancipation socioéconomique des Canadiens français du Québec » (Savard, 2009, p. 48). Cet intérêt ne s'étend cependant pas à la présence autochtone sur les territoires convoités : l'annonce du projet hydroélectrique La Grande en 1971 n'est précédée d'aucune consultation (Desbiens, 2004; Lalonde, 2007). C'est cette indifférence qui pousse les Cris et les Inuits à se mobiliser en vue d'obtenir une injonction contre le projet et qui mène au jugement Malouf, mentionné au chapitre 2 (Blancquaert, 2011). Une première prise de conscience s'effectue alors parmi les politiciens quant à la nécessité de s'entendre sur les modalités du développement hydroélectrique avec les communautés occupant les terres convoitées. Il est toutefois impossible de parler de CLPE en regard de la CBJNQ, et ce, pour plusieurs raisons. Parmi celles-ci figurent les diverses pressions exercées sur la partie autochtone, le trop peu de temps accordé aux négociations et le fait que celles-ci se déroulaient alors que la Cour d'appel avait renversé l'injonction du juge Malouf et que le chantier de La Grande avançait tel qu'initialement prévu (Blancquaert, 2011; Desbiens, 2004; Lemieux, 2007).

Dans les années 1980 jusqu'en 1994, les projets hydroélectriques d'envergure qui suivent le complexe La Grande, soit Grande-Baleine et Nottaway-Broadback-Rupert, marquent un deuxième tournant dans la prise en compte gouvernementale des revendications autochtones. À cette époque, plusieurs critiques sont émises par les signataires de la CBJNQ concernant sa mise en œuvre et, plus largement, sur les lourds impacts des barrages hydroélectriques sur le milieu de vie autochtone. Les deux nouveaux projets

rencontrent donc une vive opposition de la part des leaders autochtones de la Baie-James, comme l'illustrent les propos du chef du Grand Conseil des Cris de l'époque : (Savard, 2009)

« ... the continued intrusion into our territory for the destruction of eight more rivers and the ecology of a vast area will not be agreed to by us. We consented to the construction by Québec of the Complexe La Grande (1975), though we never accepted this project. We have made substantial sacrifices to allow Québec to complete the Complexe La Grande (1975). But enough is enough, we will not agree to the future destruction of the Great Whale River or Nottaway-Broadback-Rupert rivers. » (Assemblée nationale du Québec, 1990)

Comparée à l'époque de négociation de la CBJNQ, cette opposition présente un plus grand poids. Elle bénéficie entre autres d'un meilleur support de l'opinion publique à la suite de la noyade de 10 000 caribous dans la rivière Caniapiscau en 1984, associée à une « mauvaise gestion des crues et des barrages hydroélectriques » (Savard, 2009, p. 53). D'autre part, la mobilisation crie contre le projet Grande-Baleine montre une ampleur inédite : plusieurs recours en justice sont intentés par les Cris face au non-respect de la CBJNQ, et leurs campagnes de dénonciation trouvent écho jusque sur la scène internationale. Selon Savard (2009), ce changement se traduit par un renversement du rapport de force qui peut expliquer, en grande partie, l'ajournement *sine die* du projet Grande-Baleine en 1994.

À partir de la fin des années 1990, le gouvernement québécois et Hydro-Québec tirent des leçons de cette période conflictuelle et revoient en profondeur leur approche de développement hydroélectrique à la Baie-James. Hydro-Québec adopte une nouvelle politique de développement durable qui prévoit l'accueil favorable des projets en tant que condition de développement. (Baba, Raufflet, Murdoch et Courcelles, 2016) En ce sens, le projet EM-1-A-Sarcelle-Rupert illustre la nouvelle ampleur que prend le consentement autochtone à la Baie-James aux yeux des décideurs, comme le démontre la section suivante.

5.3.2 Projet EM-1-A-Sarcelle-Rupert : reconstruction des relations

Pour son nouveau projet EM-1-A-Sarcelle-Rupert, impliquant la dérivation partielle de la rivière Rupert et la construction de deux centrales (Société d'énergie de la Baie James, s. d.) (annexe 6), l'approche du promoteur est revue : « cette fois-ci, [Hydro-Québec] ne veut pas imposer le projet, mais laisser aux Cris le choix d'accepter ou non le partenariat proposé pour [sa] réalisation conjointe » (Baba et al., 2016, par. 16). Ainsi, pas de projet sans entente. Dans un même souffle, le gouvernement québécois tente, à compter de 1995, d'améliorer ses relations avec les Cris de la Baie-James. Il faut dire que les nombreuses poursuites judiciaires liées à la mise en œuvre de la CBJNQ pèsent encore contre lui et constituent un obstacle important au développement hydroélectrique dans la région. À la suite de plusieurs discussions entre les représentants gouvernementaux, les représentants d'Hydro-Québec et les leaders autochtones, et malgré certaines divergences au sein de la nation crie, les parties arrivent à un terrain d'entente traduit par la Paix des Braves (Baba et al., 2016). Tel qu'expliqué au chapitre 2, celle-ci indique que les Cris consentent à la construction du Projet EM-1 et à la réalisation du projet EM-1-A-Sarcelle-Rupert.

En parallèle de la Paix des Braves, à laquelle Hydro-Québec n'est pas signataire, mais liée indirectement en vertu de divers articles (4.3, 4.14, 4.15, etc.), les Cris négocient une série de conventions avec la société d'État afin de détailler la façon dont le nouveau projet EM-1-A-Sarcelle-Rupert sera mis en œuvre. Signées le même jour que la Paix des Braves, ces conventions forment la base du consentement cri. Selon Baba et al., « dans la foulée de toutes les ententes et conventions qui sont signées le 7 février 2002, les Cris donnent leur consentement à participer à un processus qui va bien au-delà du [CLPE] » (Baba et al., 2016, par. 32). Au centre des facteurs qui militent en faveur de cette conclusion figure la Convention Boumhounan. Celle-ci prévoit la participation directe des Cris à la préparation de l'étude d'impacts et au processus de demande d'autorisation *via* le Comité Boumhounan (Hydro-Québec, 2002). À l'instar de l'approche préconisée pour le projet minier Renard, la proximité des Cris avec le processus d'évaluation des impacts se traduit par une amélioration du contenu de l'étude et, plus largement, de l'esprit collaboratif entre les parties. Lors de l'approbation du projet en 2007, le mandat du comité Boumhounan est d'ailleurs prolongé afin d'assurer le suivi des 97 conditions rattachées aux autorisations :

« Ce comité fait office de forum conjoint pour assurer la continuation de la participation importante des Cris dans la conception et la réalisation du programme de suivi environnemental du projet en ce qui a trait aux questions environnementales essentielles pour ces derniers et pour assurer la diffusion dans les communautés crie de l'information portant sur les différents programmes et études sous la responsabilité du comité ou d'[Hydro-Québec et la Société d'énergie de la Baie James]. » (Baba et al., 2016, par. 40)

Outre la Convention Boumhounan, la *Convention relative aux différends et à un comité de règlement de différends* favorise le maintien du consentement tout au long de la mise en œuvre des projets EM-1 et EM-1-A-Sarcelle-Rupert grâce à la mise en place d'un forum permanent de résolution des différends. Enfin, le rassemblement des mandats des divers comités de mise en œuvre des conventions au sein d'une seule société de gestion centrale, la société Niskamoon, contribue depuis 2004 au renforcement continu des relations entre Hydro-Québec et les Cris. Sur ce point, il est intéressant de noter que chaque communauté crie de la Baie-James, y compris celles qui ne sont pas directement influencées par le projet, compte un représentant de la société Niskamoon. (Baba et al., 2016) Ces représentants sont « nommés par le Conseil de bande, [...] sont des employés à temps plein [et] ont leur bureau dans leur communauté respective » (Baba et al., 2016, par. 53).

Il serait hasardeux et probablement inexact de conclure à un CLPE dans le cadre des ententes de 2002. En effet, nombreux sont les ouvrages qui relèvent les doutes et les oppositions au sein de la nation crie face à la Paix des Braves. Parmi les motifs évoqués figurent : la diffusion fragmentaire, auprès des membres des communautés, de l'information nécessaire à comprendre l'entente et ses implications; le manque de temps et d'attention accordés aux points soulevés par ses opposants; le déchirement profond entre la volonté de préserver les traditions et les valeurs culturelles crie et celle de subvenir aux besoins économiques des communautés; et l'empressement du processus de consultation et de négociation,

empêchant l'obtention d'un consensus cri sur le sort du territoire. En effet, l'entente de principe précédant la Paix des Braves fut signée en octobre 2001, alors que celle-ci fut conclue en février 2002. (Lemieux, 2007; Oblin, 2011).

La Paix des Braves et ses conventions afférentes illustrent tout de même un changement du sort réservé aux notions de consentement et de partenariat. D'après Martin (2010), on peut conclure à une remise en cause de l'approche préconisée par le passé sous la CBJNQ. Selon l'auteur, la Paix des Braves et les conventions qui en découlent se distinguent par leur reconnaissance des Cris de la Baie-James en tant que partenaires égaux du développement et par leur objectif de favoriser une émancipation à titre de nation à part entière. On peut donc parler de partenariat politique plutôt que de simple partenariat économique. Est-il question d'un changement de paradigme dans l'approche gouvernementale et les pratiques d'Hydro-Québec? Toujours selon Martin (2010), la situation moins avantageuse des revendications innues empêche de tirer cette conclusion. La section suivante approfondit ce sujet.

5.4 Les projets sur la Côte-Nord et la nation innue

Tout comme dans le cas des Cris de la Baie-James, une compréhension du sort réservé au consentement innu dans le cadre du développement hydroélectrique débute par une connaissance de l'évolution des dynamiques entre les communautés, le gouvernement québécois et Hydro-Québec. Les deux sections suivantes illustrent en quoi les peuples cris et innus se trouvent aujourd'hui dans des postures différentes face aux autorités publiques. La première section retrace les projets hydroélectriques sur la Côte-Nord jusqu'au début des années 2000 et en tire des observations en lien avec le CLPE. Elle se base en grande partie sur le travail de l'anthropologue Paul Charest, qui a consacré plus de trente ans à l'étude de l'occupation et l'utilisation du territoire par les Innus de la Côte-Nord. La deuxième section utilise l'exemple récent du projet de la Romaine afin de vérifier les observations tirées préalablement.

5.4.1 Conceptions divergentes du partenariat

Avant le milieu des années 70, soit lorsque l'intérêt des politiciens se tourne vers le potentiel hydroélectrique de la Baie-James, plusieurs projets sont mis en œuvre sur la Côte-Nord. Durant cette période, Hydro-Québec et le gouvernement québécois tirent profit de l'exploitation des rivières Bersimis, aux Outardes et Manicouagan, sans tenir compte des revendications innues sur le Nitassinan. Ce détachement politique cesse toutefois à compter des jugements Calder et Malouf, lorsque les Couronnes prennent conscience de l'obligation provinciale d'obtenir la cession des droits autochtones avant toute exploitation du territoire. L'opposition innue sur le Nitassinan se concrétise *via* le travail du Conseil Attikamek-Montagnais, qui dirige les revendications territoriales globales des peuples innus et atikamekw. Ces revendications sont d'ailleurs à l'origine de l'Entente de principe d'ordre général (EPOG) signée en 2004 entre Québec, Ottawa et les

communautés de Mashteuiatsh, Essipit, Pessamit et Nutashkuan¹⁷ (annexes 3 et 6). Elles sont également un obstacle aux nouveaux projets envisagés par Hydro-Québec sur la Côte-Nord au tournant des années 1990, dont les réservoirs Sainte-Marguerite-3 et Toulnostouc. C'est dans ce contexte qu'Hydro-Québec, parallèlement aux négociations territoriales globales du Conseil Attikamek-Montagnais entre les Couronnes et les Innus, effectue un travail de réconciliation auprès de certaines communautés ciblées pour des projets de lignes de courant. La société d'État conclut des ententes compensatrices avec les Atikamekw en 1988 et avec la communauté de Mashteuiatsh en 1990 et 1994. En somme, Hydro-Québec développe une nouvelle approche de partenariats auprès des communautés innues. (Charest, 2008)

Ces partenariats, prévus dans le cadre d'ERA conclues « projet par projet » et « communauté par communauté » (Charest, 2008, p. 261), ne représentent pas les partenariats auxquels aspiraient les représentants innus à l'époque. La Stratégie de développement durable pour les Premières Nations du Québec et du Labrador de 1997 détaille ce qu'implique le nécessaire partenariat:

“... coexistence [with the rest of the Canadian population] would necessarily take the form of a partnership based on the mutual consent of the parties and on a relationship of lasting trust. ... Also, no development project located in Native territory should be allowed without the consent of the First Nations concerned. ... The fact of establishing a real partnership in which the First Nations are involved upstream of projects, of the decision making and of the interventions on the territory and through which they satisfy their needs constitutes the real challenge for those who want to have access to sustainable development. The partnership implicates first a mutual recognition, Government to Government, equal to equal. This builds on a lasting trust relationship that develops between the partners.” (Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, 1997)

Selon Charest (2008), les partenariats mis en place par Hydro-Québec relèvent plutôt d'ententes d'association commerciale sous forme d'ERA. Comme détaillé au chapitre 3, ces ententes impliquent par exemple un partage des investissements et des revenus, la création de fonds de soutien à la pratique des activités ancestrales ainsi que des garanties d'opportunités d'emploi et d'affaires au sein de la communauté signataire. Or, un véritable partenariat « s'étend à tous les niveaux politiques, sociaux et culturels de la relation entre autochtones et allochtones » et occasionne « une égalité absolue entre les partenaires » (Charest, 2008, p. 275). D'après l'auteur, cet équilibre ne peut être atteint qu'en faisant sortir les ententes de leur cadre économique. Celles-ci doivent donc être conclues à deux niveaux. Elles devraient d'abord s'ancrer dans une entente globale, telle une convention ou un traité. Conclue entre la nation innue et les gouvernements québécois et fédéral, cette entente aurait pour objet la reconnaissance des droits autochtones sur le territoire revendiqué (en l'occurrence, le Nitassinan et l'Innu Assi définis dans l'EPOG de 2004). C'est seulement dans ce cadre de reconnaissance des droits autochtones sur le territoire qu'Hydro-Québec peut ensuite entreprendre un véritable partenariat. La négociation entre le promoteur et

¹⁷ Les noms utilisés afin de désigner les communautés sont ceux des cartes d'Hydro-Québec, et ce simplement afin de faciliter la lecture. Il est à noter que plusieurs noms différents peuvent exister pour une même communauté ou un même lieu, notamment en raison de la nature autochtone ou occidentale de la désignation (ex : Mani-Utenam et Maliotenam, Ekuanitshit et Mingant).

les communautés se ferait ainsi selon un rapport de force qui ne serait plus en défaveur de la partie autochtone : *“The Innu, being without negotiated treaty or agreement, and faced with land claim disputes that seemingly have no end, are in a weak position relative to [Hydro-Québec]”* (Charest, 2008, p. 277). Ces conditions augmentent ainsi les chances d'obtenir une entente où la société d'État et les communautés collaboreraient en tant que partenaires égaux, et ce, tant à l'étape préalable de planification du projet que lors de sa mise en œuvre, son suivi et la réception des bénéfices.

5.4.2 Les défis illustrés par le projet de la Romaine

Le complexe de la Romaine est le plus récent projet de développement à grande échelle d'Hydro-Québec sur la Côte-Nord après celui de Sainte-Marguerite-3 et de Toulnostouc. Sa capacité de production annuelle est prévue à 8 térawattheures, soit près de 4% de toute l'électricité vendue par Hydro-Québec en 2017. Entamée en 2009, la construction des quatre réservoirs et des quatre centrales le long de la rivière Romaine doit s'étendre jusqu'en 2020. (Hydro-Québec, 2017; Hydro-Québec, s. d.a; Hydro-Québec, s. d.c) Ses installations représentent, selon le producteur hydroélectrique, « le plus important projet de construction actif du Canada » (Hydro-Québec, s. d.d). Elles se retrouvent en territoire innu, à proximité des communautés de Nutashkuan et de Mingan (annexe 6).

Les premières discussions entourant le projet remontent au début des années 2000. Rappelons qu'à cette époque, les Innus négocient avec les Couronnes fédérale et provinciale ce qui constituera l'EPOG de 2004. De son côté, Hydro-Québec vient d'adopter sa nouvelle politique de développement durable, qui inclut l'acceptabilité des projets de développement par les communautés d'accueil. À l'instar des projets envisagés à la rivière Rupert chez les Cris, la planification du projet de la Romaine est teintée par cette vision et Hydro-Québec aborde son projet d'un esprit collaboratif face aux Innus. En effet, les représentants d'Hydro-Québec invitent les leaders des communautés innues à participer aux discussions initiales sur le projet (M. Boucher, entrevue, 14 septembre 2018). À la suite de ces rencontres informelles et de la diffusion de l'information chez les Innus, les communautés de Mingan, Nutashkuan, Unamen Shipu et Pakua Shipi forment en 2005 un front commun de négociation sous la corporation Nishipiminan (Fortin, 2014).

Toutefois, malgré une prompt sollicitation de la participation innue et une mobilisation politique au sein des communautés, et contrairement à la Convention Boumhounan avec les Cris de la Baie-James, aucune convention n'est signée préalablement au dépôt de l'avis de projet au gouvernement. Cet avis est plutôt précédé d'ententes « administratives » avec chacune des communautés séparément, afin d'encadrer ce qu'Hydro-Québec appelle l'avant-projet (soit la phase entre le dépôt de l'avis de projet et l'obtention des autorisations). Ces ententes incluent: les mesures d'implication des Innus dans les études qui les concernent; la mise en place de comités de travail chargés de la coordination des études ainsi que de la révision des devis et des résultats; et le remboursement des frais de participation. (M. Boucher, entrevue, 14 septembre 2018) Faisant suite aux ententes administratives, trois ERA sont conclues avec les communautés innues, durant l'avant-projet, afin de déterminer les conditions de mise en œuvre une fois les

autorisations obtenues. Les Innus de Nutashkuan conviennent d'une entente en juillet 2008, tout comme les Innus de Unamen Shipu et de Pakua Shipi en octobre de la même année (annexes 3 et 6). Les Innus de Mingan sont les derniers à s'entendre avec Hydro-Québec en mars 2009. (Royer et Duchesne, 2017, 19 octobre) En l'absence d'entente politique préconisée précédemment, les mesures adoptées par Hydro-Québec afin de renforcer la participation autochtone à la préparation et à la mise en œuvre du projet de la Romaine ont-elles suffi à assurer l'obtention du CLPE des communautés innues? L'étude de Fortin (2014), qui s'attarde aux détails de la PEEIE et des négociations des ERA dans le cadre du projet de la Romaine, indique que rien n'est moins certain.

A. PEEIE

En ce qui a trait à la PEEIE, la portée de l'étude d'impacts était trop restreinte, excluant ainsi du processus d'évaluation les considérations propres aux communautés d'Unamen Shipu, Pakua Shipi et Uashat mak Mani-Utenam. D'abord, le processus de consultation visant à déterminer quelles communautés inclure dans l'étude ne favorisait pas l'inclusion de toutes les communautés potentiellement affectées par le projet. Par exemple, les consultations se faisaient sur une base collective et excluaient les vérifications et les entrevues individuelles ou ciblées. Or, selon plusieurs Innus, « [les entrevues individuelles] se déroulent à un rythme différent tout en offrant la possibilité de recueillir des informations plus valides que lors d'entretiens collectifs » (Conseils des Innus de Pakua Shipi et des Innus de Unamen Shipu, 2008, p. 8). De plus, des pans de constructions n'entraient tout simplement pas dans l'étude. En effet, étant donné la distinction faite entre la filiale de production d'Hydro-Québec et sa filiale de transport, l'étude excluait les lignes de transport traversant le territoire des Innus de Uashat et de Malietenam (Innus de Uashat mak Mani-Utenam, 2010). Outre la portée restreinte de l'étude d'impact, le processus de consultation mis en place par Hydro-Québec afin de réaliser l'étude n'a pas permis la prise en compte effective des voix innues. Plusieurs efforts ont été déployés pour assurer le maintien d'un dialogue adéquat (assemblées publiques en guise de lieux d'information et d'échanges, validation des outils d'enquête et des résultats auprès des communautés, embauche d'agents de liaison au sein des communautés, etc.). Toutefois, trop d'obstacles ont empêché les communautés innues de tirer une réelle satisfaction du processus consultatif : barrière de la langue, échéanciers serrés, impression d'un sort déjà décidé pour le projet, complexité de la documentation et des nombreux processus réglementaires (fédéral, provincial, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement). Au final, les obstacles ont contribué à miner la participation innue à la PEEIE. (Fortin, 2014)

B. Négociation des ERA

En ce qui a trait à la négociation des ERA, qui représentent aux yeux d'Hydro-Québec l'acceptabilité des projets par les communautés locales (M. Boucher, entrevue, 14 septembre 2018), le caractère libre du consentement est discutable. En effet, Fortin (2014) rappelle que les Innus, encore sous le système de réserves prévu à la Loi sur les Indiens, font face à une dure réalité socioéconomique. Les communautés

sont encore fortement dépendantes du soutien financier de la Couronne fédérale, ce dernier étant par ailleurs insuffisant pour assurer leur développement économique. Comme l'indique l'auteure, « dans ce contexte, la ratification d'une entente avec un promoteur peut s'avérer une solution attrayante » comme « façon de toucher des fonds rapidement » (Fortin, 2014, p. 108). La citation suivante exprime bien cette réalité :

« Nos cœurs nous disent de protéger nos rivières, mais les besoins primaires de nos membres nous dictent de signer des ententes pour le bénéfice des membres de nos communautés. Nous avons besoin des montants de l'Entente Unamen Pakua 2008 si minimes soient-ils puisque le financement des gouvernements ne sont pas adéquats. Cela ne veut pas pour autant dire que nous sommes en accord avec le projet au niveau environnemental » (Conseils des Innus de Pakua Shipi et des Innus de Unamen Shipu, 2008, p. 15)

Cette vulnérabilité dans le cadre des négociations est également alimentée par la division de la nation innue : formé en 2005, le front commun Nishipiminan se dissout dès 2006 avec le retrait de la communauté de Nutashkuan, suivi de peu par celui de Pakua Shipi. Aucun autre rapprochement de cette envergure n'aura lieu par la suite. Plusieurs motifs participent à cette division, dont les différences culturelles entre les communautés, leur réceptivité variable face au projet de la Romaine, une certaine rivalité, la possibilité de créer et de défaire des alliances au fil des élections des chefs de bande ainsi que la division des opinions au sein même des communautés. (Fortin, 2014) À l'instar de ce que Charest (2008) déplorait, cette division se sera traduite par la conclusion d'ententes séparées dont les avantages divergent d'une communauté à l'autre, faute de cohésion politique et de pouvoir de négociation. Les communautés de Uashat et de Maliotenam sont un exemple fort de ce déséquilibre : elles ne signent une entente qu'en 2014, soit cinq ans après le début des travaux et suite à de nombreux conflits sur le terrain et devant les tribunaux (Lévesque, 2014, 11 avril). En outre, cette absence d'unité ne peut favoriser les négociations d'un traité avec Québec et Ottawa.

Afin de résumer les informations présentées jusqu'ici dans ce chapitre, le tableau 5.1 dresse la liste des faits saillants du portrait de l'industrie hydroélectrique en lien avec le CLPE. Il permet ainsi de faciliter la compréhension des réflexions additionnelles présentées à la section 5.5 suivante.

Tableau 5.1 Faits saillants du portrait hydroélectrique

Faits saillants de l'industrie hydroélectrique (généraux)
<ul style="list-style-type: none"> - Lignes directrices de la WDC (2000) : prescrivent un processus décisionnel régi par le CLPE - Au Québec : production, transport et distribution de l'hydroélectricité nationalisés et placés sous la responsabilité d'Hydro-Québec, société d'État - Plus de 80% des mégawatts hydroélectriques produits par Hydro-Québec proviennent d'installations sur les territoires cris (Baie-James) et innus (Côte-Nord) - Quarantaine d'ententes signées entre Hydro-Québec et cinq nations autochtones, majoritairement cries et innues

Tableau 5.1 Faits saillants du portrait hydroélectrique (suite)

Développement à la Baie-James	Développement sur la Côte-Nord
<ul style="list-style-type: none"> - Projet La Grande et jugements Calder et Malouf ('70) : montée de l'intérêt envers les ressources du Nord québécois et 1^{ère} prise de conscience quant à la nécessité de s'entendre avec les Autochtones sur les modalités du développement hydroélectrique - Projets Grande-Baleine et Nottaway-Broadback-Ruppert (80-90) : Vive opposition crie due au non-respect de certaines dispositions de la CBJNQ et aux impacts des barrages sur le milieu de vie, accumulation des poursuites judiciaires, campagne de dénonciation → Renversement du rapport de force en faveur des Cris et ajournement de Grande-Baleine - Projet EM-1-A-Sarcelle-Rupert et Paix des braves (2002) : révision de l'approche de développement hydroélectrique à la Baie-James, modification du sort réservé aux notions de consentement et de partenariat : <ul style="list-style-type: none"> o Projet conditionnel à l'obtention du consentement crie et consentement confirmé dans la Paix des braves et basé sur une série de conventions entre les Cris et Hydro-Québec qui établissent les détails de mise en œuvre du projet o Convention Boumhounan : Participation crie à l'étude d'impacts, au processus de demande d'autorisation et à la conception-réalisation du programme de suivi environnemental o Forum permanent de résolution des différends o Société Niskamoon : gestion centralisée des mandats prévus aux diverses conventions, renforcement continu des relations entre les Cris et Hydro-Québec o Attention : CLPE incertain (diffusion fragmentaire des informations relatives aux ententes et leurs implications, célérité du processus de consultation et de négociation, déchirement entre volonté de préserver les traditions et les valeurs culturelles crie et volonté de subvenir aux besoins économiques des communautés, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Rivières Bersimis, aux Outardes et Manicouagan (~'70) : exploitation hydroélectrique sans égard aux revendications innues - Réservoirs Sainte-Marguerite-3 et Touloustouc ('90) : intensification des revendications territoriales innues suite aux jugements Calder et Malouf, efforts de réconciliation de la part d'Hydro-Québec, signature d'ententes compensatrices (ERA) → nouvelle approche de partenariats auprès des communautés innues <ul style="list-style-type: none"> o Attention : les partenariats proposés par Hydro-Québec consistent en des ententes d'association commerciale sous forme d'ERA plutôt qu'en une relation de partenaires égaux où les Innus sont engagés en amont du projet dans les processus de planification et de prise de décisions o Un réel partenariat passe par un rapport de force équilibré entre Hydro-Québec et les communautés innues, qui lui-même dépend d'une reconnaissance par les gouvernements des droits innus sur le territoire - Projet de la Romaine (2009-2020) : <ul style="list-style-type: none"> o Planification marquée par une vision de développement durable et d'acceptabilité des projets par les communautés d'accueil, esprit collaboratif face aux Innus, prompt sollicitation de leur participation, conclusion d'ententes administratives et d'ERA en vue d'impliquer les communautés innues dans la préparation et la mise en œuvre du projet o Négociation des ERA : la liberté du consentement est discutable (vulnérabilité liée aux difficultés socioéconomiques et à la division observée dans la nation innue et maintenue par les ententes conclues isolément) o PEEIE : des limites procédurales et méthodologiques nuisent à l'obtention du CLPE (composantes et portée limitées des études d'impacts, processus de consultation inadéquat, etc.)

5.5 Réflexions additionnelles

À l'instar du projet Renard, l'implication crie dans la préparation de l'étude d'impacts du projet EM-1-A-Sarcelle-Rupert grâce à la Convention Boumhounan a favorisé l'obtention du consentement des membres des communautés crie de la Baie-James. Plus largement, la reconnaissance de leur rôle de partenaire du développement hydroélectrique et de leur statut de nation à part entière *via* la Paix des Braves et ses diverses ententes connexes, encrées dans la CBJNQ, contribue à consolider les relations entre l'État, Hydro-Québec et la nation crie. Elle assure par ailleurs une meilleure protection des droits et intérêts de ses communautés.

Ces approches de reconnaissance politique et d'obtention du consentement préalable à un projet hydroélectrique, ou l'annulation d'un projet en raison de l'absence de ce consentement, ne semble toutefois pas être la règle. Les nombreuses ententes conclues isolément avec les communautés innues font plutôt croire le contraire. À la lumière des sections qui précèdent, plusieurs facteurs peuvent expliquer l'écart

observé entre la nation crie et la nation innue. La première bénéficie d'une convention protégée constitutionnellement (CBJNQ). Ses revendications ont été appuyées par l'opinion publique et environnementaliste dans des moments clés de l'opposition crie face au développement. Elle est politiquement unie, stratégique et organisée grâce à des structures politiques et administratives. La deuxième tente depuis 40 ans de négocier un traité avec les Couronnes, qui ne semblent pas pressées de donner suite à l'EPOG de 2004. Cette absence de reconnaissance des droits innus sur le territoire affaiblit leurs revendications lors des évaluations environnementales et des négociations d'ERA, alimentant ainsi la division au sein de la nation de même que les autres défis socioéconomiques et culturels auxquels la nation est confrontée. Inversement, cette division favorise le statu quo dans les négociations d'un traité. En l'absence d'une telle entente politique, les Innus sont contraints à la PEEIE, à la négociation d'ERA et aux désavantages que ces deux véhicules représentent (composantes et portée limitées des études d'impacts, processus de consultation inadéquat, rapports de force inégaux, etc.). Plusieurs efforts sont déployés par Hydro-Québec et les communautés innues afin d'améliorer ces désavantages. Ils ne se traduisent cependant pas, pour l'instant, par l'obtention d'un véritable CLPE. Celui-ci exigera un profond changement de paradigme de la part d'Hydro-Québec et de l'État.

Dans l'immédiat, le chef - relations avec les communautés autochtones chez Hydro-Québec, Mathieu Boucher, propose de se pencher sur certaines pistes d'amélioration qui pourraient permettre de tendre progressivement vers les principes du CLPE (M. Boucher, entrevue, 14 septembre 2018). Celui qui travaille chez Hydro-Québec depuis une quinzaine d'années souligne d'abord l'importance, pour tout promoteur, de se donner le temps de jeter les bases solides d'un projet en territoire autochtone. Ces bases passent par le dialogue dès les premières planifications d'un projet ainsi que l'adaptation du promoteur aux réalités propres à chaque communauté. Elles peuvent, par exemple, inclure la traduction et la vulgarisation de documents et l'établissement d'un contact avec les membres isolés ou vulnérables des communautés. À cet effet, M. Boucher souligne qu'Hydro-Québec dispose de l'appui du gouvernement ainsi que des ressources financières, techniques et humaines afin de prendre ce temps. Ce n'est cependant pas le cas pour tous les promoteurs, qui peuvent avoir besoin d'un soutien de la part de l'État afin de mettre en œuvre de bonnes pratiques.

À la suite de ce qui précède, M. Boucher rappelle également que chaque communauté est différente. De ce fait, tout promoteur devrait toujours entreprendre un projet sur la base du principe que celui-ci risque d'être différent des autres et impliquer des conditions de consultation, de négociation et de participation différentes. L'initiateur d'un projet doit donc être prêt à s'ajuster et à entreprendre le processus de façon ouverte et flexible.

Enfin, M. Boucher souligne l'importance du rôle de l'État dans la supervision des mesures déployées par les promoteurs. En tant que détenteur de l'obligation constitutionnelle de consulter, le gouvernement québécois devrait déclarer son rôle auprès des parties dès les premières étapes de planification plutôt qu'au

moment du dépôt de l'avis de projet. En effet, selon les pratiques actuelles, les consultations sont souvent déjà entamées par le promoteur au moment où le gouvernement entame ses propres mesures de consultation. Dans un objectif d'optimiser les consultations, les négociations et la participation, l'État pourrait continuer de déléguer une partie du processus au promoteur : celui-ci détient l'information pertinente relative au projet; dans de nombreux cas, il consulte déjà les communautés autochtones et allochtones afin de s'orienter; et il faut éviter de dupliquer les exercices consultatifs, souvent trop nombreux par rapport aux moyens limités de plusieurs communautés. Cependant, l'État conserverait la responsabilité de la qualité, de l'intégrité et du résultat du processus dans son ensemble. En somme, l'intégralité du processus de consultation, de négociation et de participation se ferait en toute connaissance de cause du rôle de chacune des parties. Le dédoublement des efforts et le risque d'un exercice inadéquat ou insuffisant en début de projet seraient diminués. (M. Boucher, entrevue, 14 septembre 2018)

Étant donné le positionnement actuel du gouvernement québécois et d'Hydro-Québec face au principe de CLPE, les proportions ci-dessus ont été formulées dans une optique d'obligation de consultation plutôt que d'obtention du consentement. Nous pensons tout de même qu'elles doivent être considérées en tant que mesures favorables à une transition éventuelle vers le respect du droit au CLPE.

6. PRATIQUES DE L'INDUSTRIE FORESTIÈRE

Les forêts occupent une place importante dans l'espace naturel québécois : elles représentent près de la moitié du territoire de la province. Composées à 92% de terres publiques, elles jouent un rôle économique important, avec plus de 80 000 emplois créés dans le secteur des produits forestiers en 2017. En 2016, ce même secteur représentait 2,6% du PIB. (Ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs [MFFP], 2017b) Outre leur important rôle de moteur économique, elles renferment « une multitude de ressources naturelles, d'écosystèmes, de sites d'intérêt et de paysages exceptionnels » (MFFP, s. d.b). Pour les communautés autochtones, elles représentent « bien plus qu'une ressource à exploiter [et] impliquent des appréciations touchant le spirituel, ainsi que l'identité » (Lalonde, 2017). Bon nombre de ces communautés « continuent à dépendre des forêts pour une grande variété d'activités de subsistance, culturelles et économiques » (Teitelbaum et Wyatt, 2012). Or les impacts des coupes forestières sur ces pratiques ainsi que sur le savoir traditionnel autochtone sont non négligeables : perturbation de la flore, érosion des sols, bouleversement des routes migratoires et des habitats fauniques, etc. (Olivier, 2013; Teitelbaum, 2015; Teitelbaum et Wyatt, 2012). De plus, il s'avère qu'une importante part du territoire considéré pour la coupe forestière se retrouve directement dans les territoires traditionnels de plusieurs nations autochtones du Québec, comme l'illustre la carte de la limite territoriale des forêts attribuables sous le régime forestier pour 2018 (annexe 7). Il n'est donc pas surprenant que l'inquiétude se fasse sentir face à la récente Stratégie nationale de production de bois du MFFP, notamment chez la nation algonquienne (Rivard-Boudreau, 2018, 11 septembre). Cette stratégie prévoit la récolte de 4 millions de mètres cubes de bois additionnels par année et l'atteinte de 25 % d'aires d'intensification de production ligneuse dans cinq et vingt ans respectivement (MFFP, 2018c, p. 1).

Dans un tel contexte, l'évaluation de la place du droit au CLPE au sein du régime forestier québécois semble tout indiquée. Le présent chapitre effectue cette évaluation à l'aide de six sous-sections : la première dresse un portrait des origines historiques du régime forestier actuel; les deuxième et troisième sections décrivent le régime prévu à la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* (LADTF) et la place que les peuples autochtones y occupent; la quatrième s'intéresse au cas particulier du régime forestier adapté aux territoires cris; la cinquième aborde le volet de la certification forestière et de l'important rôle joué par le système FSC dans la diffusion des connaissances et des bonnes pratiques en matière de CLPE; et la dernière présente des observations additionnelles de la part de représentants autochtones et industriels.

6.1 Historique du régime forestier québécois et émergence de deux régimes de gouvernance

Le régime forestier actuel ainsi que ses mesures de consultation et de participation autochtone découlent d'un processus évolutif de plus de 30 ans. À la fin des années 80 et au début des années 90, des modifications sont amenées à la loi sur les forêts de l'époque afin d'ouvrir la porte à des consultations publiques et des processus de règlement des différends entre le public et les détenteurs de contrats d'approvisionnement forestier (Teitelbaum, 2015). Les années 90 sont marquées par une montée en

influence du principe de développement durable, entre autres grâce à la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de 1992 à Rio ainsi que la stratégie nationale de gestion des ressources forestières de 1995, adoptée par le conseil canadien des ministres des Forêts (Olivier, 2013). Dans ce même souffle, la mobilisation environnementale et autochtone s'intensifie quant aux façons de gérer les ressources naturelles de la province. À la suite des réactions causées par les enjeux hydroélectriques (chapitre 5), les coupes à blanc soulèvent une vive réaction publique, catalysée par le documentaire « L'Erreur boréale » de Richard Desjardins de 1999 (Olivier, 2013). Le bouleversement du régime forestier qui s'en suit est sans précédent : le gouvernement québécois enclenche un important travail d'examen des processus de gestion des forêts publiques au début des années 2000. Une commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, la Commission Coulombe, est mise sur pied en 2003 et publie son rapport en 2004. Dans le but de répondre aux recommandations de la Commission Coulombe et de réformer l'ensemble de son régime forestier, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune de l'époque soumet à la consultation du public, en 2008, son *Livre vert - La forêt pour construire le Québec de demain* (ministère des Ressources naturelles et de la Faune, 2008). (Lalonde, 2017)

Parmi ses cinq objectifs, le Livre vert vise notamment à « bâtir le patrimoine forestier du Québec, dans un contexte de gestion intégrée des ressources et de développement durable » (ministère des Ressources naturelles et de la Faune, 2008, p. 22). En ce sens, il reconnaît l'importance de la contribution des communautés autochtones « à l'établissement de partenariats de développement régional et local avec l'ensemble des acteurs du monde forestier » (ministère des Ressources naturelles et de la Faune, 2008, p. 17). Ces fondements, joints aux décisions de 2004 et 2005 de la Cour suprême en matière de consultation autochtone, orientent la rédaction du projet de loi à l'origine de la LADTF d'aujourd'hui. Lalonde (2017) parle d'une « nouvelle ère forestière », d'un « virage idéologique [...] pour poursuivre un développement durable » et d'une « mutation du rapport à la forêt » découlant d'une valorisation socioéconomique et écologique et d'une reconfiguration complète du rôle des parties prenantes (Lalonde, 2017, p. 8 et 14). Sanctionnée en 2010, la LADTF est entrée en vigueur trois ans plus tard, après une période transitoire entre l'ancien et le nouveau régime.

En somme, le virage du régime forestier québécois s'est concrétisé en deux temps par la création de « deux régimes de gouvernance forestière » (Teitelbaum, 2015) : le régime forestier adapté de la Paix des Braves, adopté en 2002, et le nouveau régime forestier d'application générale découlant de la LADTF, mis en œuvre une dizaine d'années plus tard. Ce dernier est présenté dans les deux sections suivantes, alors que le régime de la Paix des Braves est abordé à la section 6.4.

6.2 Le régime d'aménagement durable du territoire forestier sous la LADTF

Cette section vise à dresser un portrait général des nouveautés apportées par la LADTF au régime forestier québécois. Nous regroupons celles-ci en trois principaux points, soit la prise en charge de la planification forestière par l'État, la gestion intégrée de la ressource et l'approche écosystémique de gestion.

6.2.1 Une prise en charge de la planification forestière par l'État

Avec le changement de régime, la responsabilité de gérer l'aménagement du territoire forestier passe des compagnies forestières privées aux mains de l'État. Ce changement se traduit par la disparition des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestiers, remplacés par les garanties d'approvisionnement aux bénéficiaires. Anciennement, ces contrats prévoyaient une garantie de volume d'approvisionnement en bois, jumelée à l'obligation, pour les compagnies forestières, d'assurer la planification et la mise en œuvre de l'aménagement et la remise en production des forêts. Depuis l'entrée en vigueur de la LADTF, les garanties d'approvisionnement, d'une durée de cinq ans, accordent aux compagnies forestières le droit d'acheter annuellement un certain volume de bois sur les terres publiques. (MFFP, 2013) Quant à la planification et l'aménagement forestier, c'est maintenant le MFFP qui s'en charge selon plusieurs étapes et véhicules prévus à la LADTF. Une des premières étapes de la planification forestière par le MFFP consiste à une évaluation, par le forestier en chef du Québec, de la possibilité forestière de chaque unité d'aménagement des terres publiques. Cette possibilité forestière est définie comme étant le « volume maximum des récoltes annuelles que l'on peut prélever à perpétuité, sans diminuer la capacité productive du milieu forestier » (Bureau du forestier en chef, s. d.). Le ministre du MFFP détermine ensuite, parmi cette possibilité, quels volumes il attribuera en garantie d'approvisionnement. Pour ce faire, il peut notamment tenir compte des aires protégées sur le territoire, des intérêts autochtones ainsi que de la performance environnementale et forestière d'une compagnie (G. Labrecque, entrevue, 25 octobre 2018). Ces prévisions à grande échelle entrent dans le plan d'aménagement forestier intégré tactique (PAFIT). Celui-ci contient « les objectifs d'aménagement durable des forêts ainsi que la stratégie d'aménagement forestier retenue pour assurer le respect des possibilités forestières et atteindre ces objectifs » (MFFP, s. d.d). À plus petite échelle, la planification des opérations sur le territoire s'effectue *via* le plan d'aménagement forestier intégré opérationnel (PAFIO). Le PAFIO encadre la récolte en tant que telle, les activités d'aménagement connexes comme la voirie, ainsi que les mesures d'harmonisation en lien avec les autres usages territoriaux. (MFFP, s. d.c)

Enfin, parallèlement à ces changements majeurs, les systèmes de certification sont exclus de la prise en charge de la planification forestière par le MFFP et demeurent sous la responsabilité des compagnies forestières. Cependant, l'Entente sur le partage des rôles et responsabilités de planification et de certification forestière (MFFP, 2015a) sert à préciser la mesure dans laquelle l'industrie peut ou doit participer à la planification et à l'aménagement. Elle facilite ainsi le respect, par les compagnies, des obligations reliées à leur certification et permet de maintenir les relations bâties depuis plusieurs années entre l'industrie forestière et les membres des communautés autochtones. Les détails propres à la certification et à la coordination entre le MFFP et les compagnies forestières sont abordés à la section 6.5.

6.2.2 La gestion intégrée

Un autre élément majeur de la refonte du régime forestier concerne la gestion intégrée de la ressource. La Stratégie d'aménagement durable du territoire forestier, qui représente la vision et le plan d'action du MFFP, identifie la gestion intégrée comme un défi à relever dans la mise en œuvre du nouveau régime. Il définit celle-ci comme « une gestion et un aménagement forestiers qui intègrent les intérêts, les valeurs et les besoins de la population québécoise, dont les nations autochtones » (MFFP, 2015b, p. 7). Pour ce faire, la LADTF prévoit entre autres l'obligation, pour le ministre, de mettre sur pied une politique de consultation du public au sujet des orientations en matière d'aménagement durable et de gestion du milieu forestier (art. 9). Le projet de politique du MFFP¹⁸, qui implique la consultation des communautés autochtones, indique en guise d'introduction que les efforts d'obtention de l'appui de la société pour les décisions du MFFP sont motivés par un souci de respecter les principes de la Loi sur le développement durable et les objectifs de la Stratégie gouvernementale du développement durable 2015-2020. Ces deux instruments reconnaissent l'importance de la gestion participative dans le développement durable des ressources naturelles. (MFFP, 2017a)

Outre la consultation du public à grande échelle, la LADTF prévoit également la prise en compte des préoccupations et des intérêts locaux *via* les tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (tables GIRT). C'est à ces tables qu'est validée l'élaboration du PAFIT et le PAFIO de chaque unité d'aménagement forestier, en collaboration entre la direction générale régionale du MFFP et les représentants de divers secteurs d'intérêts locaux (Lalonde, 2017). La LADTF prévoit une dizaine de catégories de participants devant obligatoirement être invités à siéger à ces tables, dont les communautés autochtones et les bénéficiaires des garanties d'approvisionnement (art. 55). Dotées d'un rôle consultatif plutôt que décisionnel, les tables GIRT sont « l'outil privilégié par le Ministère pour mettre en œuvre la gestion intégrée des ressources et du territoire » (MFFP, 2018a, p. iv).

6.2.3 La gestion écosystémique

En plus de la gestion intégrée et décentralisée des ressources, la LADTF prévoit que l'élaboration des plans forestiers par le ministre doit respecter le principe de l'aménagement écosystémique. Cette même loi définit la gestion écosystémique comme étant « un aménagement qui consiste à assurer le maintien de la biodiversité et la viabilité des écosystèmes en diminuant les écarts entre la forêt aménagée et la forêt naturelle » (art. 4, par. 2). L'évaluation de ces écarts s'effectue notamment dans l'élaboration du PAFIT, où une description du territoire de l'unité d'aménagement concernée est effectuée afin d'en identifier les enjeux écologiques et orienter les étapes subséquentes de planification. L'étude en profondeur de cette composante du nouveau régime sort du cadre du présent essai. Il faut toutefois souligner les observations

¹⁸ Le projet de *Politique de consultation sur les orientations en matière d'aménagement durable des forêts et de gestion du milieu forestier* a été soumis à une consultation publique au printemps 2017, tel que prévu à l'article 9 de la LADTF. Le rapport de consultation et la politique révisée ne sont pas encore disponibles.

de Germain (2012) au sujet de la place que peut jouer une telle approche dans la préservation des droits et intérêts autochtones. Nous invitons le lecteur à consulter son étude, qui porte sur la communauté algonquine d'Abitibiwinni, pour approfondir le sujet :

« L'[aménagement écosystémique] semble préférable à l'aménagement conventionnel afin de permettre à la communauté de préserver son héritage culturel et de transmettre ses connaissances traditionnelles. Par contre, l'[aménagement écosystémique] comporte des irritants qui laissent présager que l'approche n'est pas suffisamment adaptée aux conditions locales et qu'elle n'intègre pas adéquatement les valeurs essentielles au maintien de l'identité culturelle. » (Germain, 2012)

6.3 La place des communautés autochtones dans le régime d'aménagement durable du territoire forestier

Au travers des mesures adoptées sous la LADTF afin d'atteindre les objectifs de développement durable, d'assurer une gestion intégrée des ressources forestières et de remplir le devoir de consultation de la Couronne, le nouveau régime forestier prend en compte les communautés autochtones de différentes façons. Fait intéressant à noter, lors des consultations ayant précédé la refonte de la loi en 2010, certaines communautés ont exprimé la volonté que soit établie « une obligation d'obtenir le consentement des communautés autochtones sur leurs territoires traditionnels » (Teitelbaum, 2015, p. 312). Malgré ces demandes, une telle obligation ne figure pas dans le cadre forestier élaboré par le gouvernement québécois. Celui-ci contient cependant certaines mesures qui permettent une forme adaptée de consultation et d'accommodement autochtone. Nous dressons un portrait de ces mesures dans les lignes suivantes, en relevant leurs forces et faiblesses par rapport au droit au CLPE ou ce qui s'en rapproche.

6.3.1 Une consultation distincte pour les communautés autochtones

En ce qui a trait à la politique de consultation du MFFP, l'article 10 de la LADTF prévoit que des modalités de consultation distinctes doivent être établies pour les communautés autochtones. Bien qu'une politique de consultation officielle n'ait pas encore été publiée par le ministre au moment de soumettre le présent travail, des observations peuvent déjà être tirées quant aux efforts du MFFP d'adapter ses consultations conformément aux exigences de la LADTF. D'abord, les communautés autochtones sont parmi les premières à être consultées sur les plans d'aménagement élaborés par le ministère. Elles ont ainsi la possibilité de faire part de leurs observations aux représentants ministériels, et donc d'influencer le contenu des plans avant que ceux-ci ne soient discutés aux tables GIRT. (G. Labrecque, entrevue, 25 octobre 2018) De plus, après une certaine période de transition et d'adaptation du nouveau régime, le processus de consultation est devenu plus dynamique grâce à une segmentation des exercices consultatifs et une meilleure transmission de l'information entre les communautés, le MFFP et l'industrie. En effet, une première consultation est d'abord effectuée pour la version initiale du PAFIO, soit lorsque sont identifiés les secteurs d'intervention pour une unité d'aménagement. Une seconde consultation est ensuite menée auprès des communautés autochtones sur l'équivalent de secteurs d'intervention couvrant 200% du volume

à accorder en garantie d'approvisionnement. De cette façon, les communautés sont informées et peuvent intervenir sur le bassin de secteurs de coupe (bassin de pigne) et les prévisions stratégiques et opérationnelles des compagnies forestières. Le 200% offre également une marge de manœuvre dans l'octroi des secteurs pour les garanties d'approvisionnement, dans le cas de problématiques opérationnelles (par ex. un feu de forêt qui diminue un volume attribué en garantie) ou de demandes de modifications de la part des communautés. C'est également dans le cadre de ces consultations que des mesures d'harmonisation peuvent être envisagées afin qu'une activité d'aménagement forestier (récolte, voirie, transport forestier) nuise le moins possible ou s'intègre mieux aux divers usages du territoire, incluant les usages traditionnels autochtones. Par exemple, une communauté peut demander qu'un chemin forestier soit déplacé pour ne pas traverser une aire de trappe, qu'une coupe ne s'effectue qu'une fois la saison de chasse terminée ou que les travaux d'aménagement impliquent l'installation de chemins d'accès au camp de chasse. (G. Labrecque, entrevue, 25 octobre 2018)

Un autre aspect intéressant de la nouvelle approche consultative du MFFP et de la reconfiguration des rôles qui l'accompagnent est la possibilité de communiquer directement aux représentants du ministère les interrogations, les inquiétudes ou les demandes des communautés autochtones affectées par les coupes forestières, sans intervention de l'industrie. La LADTF autorise expressément le gouvernement à conclure des ententes avec les représentants des conseils de bande « pour faciliter l'exercice et le suivi des activités d'aménagement forestier par les membres d'une communauté et pour soutenir un aménagement durable des forêts » (art. 8). Pour la Première Nation d'Abitibiwinni, cela représente un avantage. En effet, lorsqu'auparavant les représentants des compagnies forestières participaient aux rencontres de consultation entre le MFFP et la communauté, ils pouvaient « contourner » les représentants du ministère, influencer les trappeurs qui exprimaient des réserves par rapport à la planification, et s'entendre directement avec eux. Or aux yeux de la communauté dans son ensemble, ces ententes représentaient souvent des résultats de consultation insatisfaisants. Depuis la révision des rôles au sein du régime forestier, les consultations s'effectuent uniquement entre l'équipe de représentants de la communauté et celle du MFFP, sauf dans les cas où la présence de l'industrie est requise afin de discuter de détails opérationnels. Selon Benoît Croteau, directeur territoire et environnement du conseil de la Première Nation d'Abitibiwinni, cette reconfiguration permet d'empêcher l'ingérence des représentants industriels et se traduit par un meilleur équilibre des discussions, voir des rapports de force. (B. Croteau, entrevue, 10 octobre 2018)

En guise de dernier point d'analyse concernant la consultation distincte pour les communautés autochtones, il importe de considérer la responsabilisation de l'État face à son obligation de consulter et d'accommoder les communautés affectées par le développement forestier. Contrairement aux industries minières et hydroélectriques, où le rôle du gouvernement n'est pas clairement établi ni articulé et où la rigueur de l'exercice consultatif semble encore dépendre en grande partie des promoteurs, le régime forestier de la LADTF place sans ambiguïté l'ensemble du devoir de consultation et d'accommodement sous la responsabilité du MFFP. Celui-ci veille à la planification et l'aménagement forestier, de même qu'à

l'élaboration des processus de consultation qui s'y rattachent. Il prévoit et encadre également la mesure dans laquelle les promoteurs forestiers participent au processus consultatif. Considérant les réserves émises quant au rôle joué par l'État dans les régimes miniers et hydroélectriques, cet aspect du nouveau régime forestier nous semble être un point positif important.

6.3.2 Les tables GIRT

Outre les consultations adressées spécifiquement aux autochtones, les tables GIRT méritent également d'être abordées : comme ce fut mentionné précédemment, elles jouent, aux yeux du MFFP, une place centrale dans le processus de planification forestière intégrée. Or des limites ont été exprimées quant à la capacité des tables GIRT à assurer la prise en compte et le respect des revendications, des droits et des intérêts autochtones. D'abord, les tables GIRT n'ont aucune autorité décisionnelle (Fortier et Wyatt, 2014). Les positions et consensus qui y sont exprimés ne peuvent qu'influencer les décisions du ministre, qui conserve le dernier mot quant à la planification et l'aménagement forestier. De plus, les tables GIRT regroupent à une même table et sur un même pied d'égalité une grande variété d'acteurs « aux visions et aux intérêts divergeant » (Lalonde, p. 89). Or Teitelbaum (2015) rappelle qu'en raison du statut particulier de leurs droits ancestraux ainsi que des revendications territoriales qui en découlent,

« les communautés autochtones du Québec, bien que leurs positions ne soient pas uniformes, partagent un point de vue commun selon lequel les peuples autochtones ne devraient pas être traités comme des « tiers » au même titre que les autres usagers de la forêt. » (Teitelbaum, 2015, p. 301)

Contrairement à ce point de vue, les tables GIRT offrent aux représentants autochtones une participation diluée aux discussions et prises de position. Comme l'indique Lalonde (2018, p. 89), « il semble ainsi particulièrement ardu pour les Premières Nations [d'intégrer à l'aménagement] une vision qui leur est propre et ainsi d'avoir un impact significatif sur le processus décisionnel ».

Cette problématique semble expliquer pourquoi plusieurs communautés s'abstiennent de jouer un rôle actif au sein de ces tables. Dans une étude de 2014, Fortier et Wyatt analysent l'étendue et la teneur de la participation des Atikamekw aux tables GIRT de la Mauricie et de Lanaudière. Bien qu'ils y soient présents, les Atikamekw jouent surtout un rôle d'observateurs et de rapporteurs auprès de leur communauté et s'abstiennent de participer à l'adoption des recommandations et des mesures de la table GIRT. Les auteurs constatent qu'ils privilégient d'autres véhicules afin de prendre position, dont les discussions de nation à nation entretenues avec le MFFP, qui permettent d'éviter la marginalisation occasionnée par les tables GIRT (Fortier et Wyatt, 2014). Même son de cloche du côté de la Première Nation Abitibiwinini : ses représentants prennent la parole en tant que première nation avant la tenue des consultations aux tables, auxquelles ils ne participent généralement qu'à titre d'observateurs. Benoît Croteau, directeur territoire et environnement du Conseil de la Première Nation d'Abitibiwinini, indique toutefois que la participation aux tables n'est pas une simple question de consultation. C'est également une occasion de travailler sur les

relations qu'entretient la communauté avec les autres utilisateurs du territoire (regroupement des locataires des terres publiques du Québec, associations de trappeurs, clubs de chasse, clubs de motoneige, résidents locaux, etc.). En participant aux tables, les représentants d'Abitibiwinni rappellent aux autres participants que la communauté est présente sur le territoire et les informent de ses positions quant à son aménagement et ses usages. Cette présence aux tables permet également de donner plus de poids à des revendications qu'ont en commun la communauté et les autres utilisateurs. En somme, il est important pour la communauté de reconnaître et de valoriser les intérêts qui convergent au sein des tables GIRT. (B. Croteau, entrevue, 10 octobre 2018)

6.3.3 Bilan

Considérant les avantages et les désavantages du régime forestier de la LADTF énoncés précédemment, force est de constater que la place faite aux communautés autochtones dans le cadre de la planification forestière représente davantage une opportunité d'influencer ou d'émettre un avis, qu'un pouvoir décisionnel ou participatif assuré. Lalonde (2017) réfère à la typologie de Wyatt en indiquant que la majorité des composantes du régime forestier de la LADTF reflète une foresterie « en harmonie » avec les Premières Nations. Cette qualification signifie une prise en compte des intérêts autochtones et une facilitation de la participation dans la gestion forestière, mais représente une influence ultimement faible et un pouvoir décisionnel qui demeure dans les mains de l'État : « *First Nations achieve a role in forestry, but with few opportunities to change it* » (Wyatt, 2008, p. 178). Aucune composante du régime forestier ne permet pour l'instant de conclure à une « foresterie autochtone ». Cette qualification désigne la forme de gouvernance forestière la plus complète et favorable en matière de protection des droits et des intérêts autochtones. Elle inclut notamment : une pleine reconnaissance des droits autochtones; un régime forestier fondé sur une structure et des objectifs établis par les Autochtones; une coexistence harmonieuse entre les savoirs scientifiques occidentaux et les savoirs traditionnels; et une cogestion qui implique idéalement que « les Premières Nations conservent le droit final d'approuver les décisions prises par les partenaires de cogestion afin de garantir la primauté de leurs intérêts » (traduction libre de : Wyatt, 2008, p. 178). Toujours selon Wyatt (2008), la reconnaissance des droits autochtones est centrale au dépassement du stade de gestion forestière « en harmonie » avec les Premières Nations. Or en l'absence de traité ou d'autres formes de reconnaissance explicite des droits ancestraux pour la majorité des nations autochtones au Québec, ce dépassement semble, pour l'instant, improbable.

Enfin, selon la LADTF, un bilan quinquennal de l'aménagement durable des forêts de 2013 à 2018 devrait être déposé à l'Assemblée nationale par le ministre du MFFP au cours de l'année 2019. Ce bilan devra inclure, entre autres, « les résultats obtenus en matière d'aménagement durable des forêts », « une reddition de comptes sur la mise en œuvre de la [LADTF] et les recommandations sur l'opportunité de la maintenir en vigueur et, le cas échéant, de la modifier » ainsi que « tout autre renseignement d'intérêt public concernant les objets de la LADTF » (LADTF, art. 244). Le dépôt de ce bilan fait partie des événements

futurs à surveiller pour juger des prochaines orientations gouvernementales en matière d'exploitation des ressources naturelles et de droits autochtones.

6.4 Le régime forestier adapté en territoires cris

Depuis la signature de la Paix des Braves en 2002, une partie de la forêt publique québécoise est administrée selon un régime forestier adapté au mode de vie traditionnel cri (le RFA). Ce régime concerne les territoires cris qui se retrouvent au sud de la limite des forêts attribuables dans le cadre du régime forestier québécois (annexe 7). Il s'agit des territoires des communautés de Mistissini, Nemaska, Oujé-Bougoumou, Waskaganish, et Waswanipi (Olivier, 2013) (annexe 3).

6.4.1 Le RFA de la Paix des Braves

Tel que mentionné brièvement au chapitre 2, le RFA vise une meilleure prise en compte du mode de vie traditionnel des Cris. Il vise également leur participation aux processus de planification et de gestion des activités d'aménagement forestier, en plus d'aspirer à l'intégration des préoccupations de développement durable. Sur la base des travaux de Olivier (2013), nous regroupons les mesures inédites de mise en œuvre de ces objectifs sous quatre chefs.

Premièrement, en matière de participation crie à la planification et à la gestion forestière, la Paix des Braves prévoit la mise sur pied de deux organes consultatifs paritaires : le Conseil Cris Québec sur la foresterie (CCQF) et les Groupes de travail conjoints (GTC). Le CCQF, composé de cinq représentants gouvernementaux et cinq représentants cris, constitue « l'instance de consultation et de collaboration entre le gouvernement du Québec et [le Gouvernement de la nation crie] » (Olivier, 2013, p. 49). Responsable de veiller au suivi global de la mise en œuvre du RFA, il est notamment tenu : d'informer le ministre du MFFP des commentaires et des propositions concernant la législation, les politiques et les directives reliées à la foresterie et aux plans d'aménagement; de participer à la révision des plans d'aménagement forestier; et d'effectuer un suivi des travaux des GTC (art. 30.30). Les GTC effectuent quant à eux leur travail à l'échelle locale, dans chaque communauté crie. Composés à parts égales de représentants du MFFP et de représentants des communautés, les GTC comptent parmi leurs responsabilités celles d'établir les mesures d'harmonisation, élaborer des solutions face aux conflits d'usage et « voir à la mise en place des processus d'élaboration, de consultation et de suivi des plans d'aménagement forestier » (art. 3.41).

Deuxièmement, les unités d'aménagement du territoire couvert par le RFA sont divisées en fonction des aires de trappe. Cette division est effectuée par le Gouvernement de la nation crie (anciennement l'ARC) (art. 3.7.1 et 3.7.2), en collaboration avec les maîtres de trappe (Olivier 2013). Elle distingue ainsi le RFA du régime forestier prévu à la LADTF, ce dernier reposant sur des unités d'aménagement déterminées par le ministre du MFFP (art. 15 LADTF).

Troisièmement, le RFA prévoit la possibilité pour les Cris d'identifier des territoires d'intérêts particuliers et d'intérêts fauniques afin, pour les premiers, de les soustraire à l'exploitation forestière ou, pour les deuxièmes, d'établir un aménagement forestier assurant un « [maintien] ou [une amélioration de] la diversité des peuplements écoforestiers » (Paix des Braves, art. 3.9.1 et 3.10.3). Les territoires d'intérêts particuliers ne doivent pas dépasser 1% de la superficie de chaque unité d'aménagement et les territoires d'intérêts fauniques, 25%.

Enfin, la Paix des Braves prévoit que le RFA doit respecter une série de prescriptions sylvicoles visant notamment à « protéger les habitats fauniques [...], le paysage, [...] les abords des cours d'eau » et « limiter la multiplication des chemins d'accès forestier » (Olivier, 2013, p. 48).

Si le RFA ne prévoit pas la possibilité pour les Cris de donner ou de retenir leur consentement à l'exploitation forestière sur leur territoire, il n'en demeure pas moins que leur importante représentation au sein des différents organes de gouvernance leur procure une influence non négligeable sur les décisions du MFFP. Teitelbaum (2015) rappelle que « le gouvernement conserve la part du lion en ce qui concerne l'autorité sur les activités de foresterie, celles-ci restant dominées par une logique d'extraction de la matière ligneuse » (p. 317). L'auteure souligne toutefois dans un même souffle l'influence opérationnelle et stratégique crie, qu'elle explique par des mesures telles que les processus d'harmonisation et les mécanismes de suivi du RFA, la possibilité de résoudre les problèmes de nature politique grâce au CCQF et les « modalités de partage de revenus [...] plus fortes que partout ailleurs dans la province » (Teitelbaum, 2015, p. 317). En bref, Fortier et Wyatt réfèrent au RFA en indiquant que la Paix des Braves « représente une des avancées les plus prometteuses pour redonner une place significative aux Premières Nations dans la gestion forestière au Québec » (Fortier et Wyatt, 2014, p 36).

6.4.2 Le RFA suite à l'Entente sur la gouvernance de 2012

Dix ans après la signature de la Paix des Braves, l'Entente sur la gouvernance de 2012 vient accentuer la dynamique participative du RFA. Rappelons que cette entente prévoit l'attribution de pouvoirs de gestion territoriale au gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James (GREIBJ) pour les terres de catégorie III, et au Gouvernement de la nation crie pour les terres de catégorie II. Dans le cas précis de la foresterie, l'entente vise à harmoniser cette nouvelle gouvernance avec le RFA en place à l'aide d'un régime collaboratif de gestion des ressources forestières que les Cris et le Québec devront mettre sur pied. Plus précisément, l'élaboration des PAFIT et des PAFIO reliés aux terres de catégorie II et III devra s'effectuer par une concertation entre le MFFP et le Gouvernement de la nation crie (catégorie II) ou le GREIBJ (catégorie III). Selon les articles 65 et 182 de l'entente de 2012, les objectifs de cette concertation sont « d'assurer la prise en compte des intérêts et des préoccupations des Cris » (catégorie II) ou « des Cris concernés et des Jamésiens » (catégorie III), de « fixer des objectifs locaux d'aménagement durable des forêts et de convenir des mesures d'harmonisation des usages ».

En plus de la planification des PAFIT et des PAFIO, le Gouvernement de la nation crie et le GREIBJ sont directement impliqués auprès des tables GIRT. Ils sont effectivement responsables de leur mise en place et de leur coordination (art. 55 LADTF et art. 21.5 *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*), contrairement au régime forestier de la LADTF qui donne ces responsabilités à une entité que le ministre nommera en tant qu'organisme responsable (MFFP, 2018a). Dans le cas de la concertation sur les PAFIT et les PAFIO entre le MFFP et le Gouvernement de la nation crie, l'entente de 2012 prévoit qu'elle doit s'effectuer *via* une table GIRT où les deux entités sont des partenaires exclusifs. Durant les cinq premières années de ce partenariat, c'est le MFFP qui assume « la responsabilité de premier plan à l'égard de la planification et de la gestion forestières » (art. 67). Après cinq ans, les partenaires doivent avoir négocié une entente à l'effet de transmettre cette responsabilité de premier plan au Gouvernement de la nation crie (art. 68). Or quinze ans après la signature de la Paix des Braves, le Gouvernement de la nation crie indique que :

« le plus important nouveau défi pour les parties [au RFA] sera de profiter de la possibilité prévue dans l'entente sur la gouvernance [de 2012] avec le Québec pour élaborer un régime collaboratif de gestion des ressources forestières pour les terres de la catégorie II. » (Gouvernement de la nation crie, s. d.)

Ainsi, le processus de collaboration et de concertation prévu à l'Entente sur la gouvernance de 2012 ne semble pour l'instant pas encore s'être entièrement articulé. Il n'en demeure pas moins que cette entente représente un jalon et un outil important dans la quête de la nation crie vers une reconnaissance de leurs droits ancestraux, leurs droits sur le territoire et leur droit de participer de façon significative à la gestion des ressources naturelles.

Le tableau 6.1 présente un résumé des principales caractéristiques du nouveau régime forestier d'application générale découlant de la LADTF ainsi que du régime forestier adapté de la Paix des Braves. Il reflète les observations tirées en lien avec le consentement et la participation autochtone au sein de ces deux régimes de gouvernance forestière.

Tableau 6.1 Résumé des caractéristiques des régimes de gouvernance forestière au Québec

Régime forestier sous la LADTF	Régime forestier adapté (Territoires des communautés de Mistissini, Nemaska, Oujé-Bougoumou, Waskaganish, et Waswanipi)
<p><u>Constats relatifs à la consultation autochtone</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Modalités de consultation distinctes obligatoirement incluses à la Politique de consultation du MFFP - Consultation sur les plans d'aménagements préalablement à la tenue des tables GIRT - Processus dynamique et segmenté (consultation sur l'identification des secteurs d'intervention, possibilité d'intervention sur les bassins de secteurs de coupe et sur les prévisions stratégiques et opérationnelles des compagnies forestières, élaboration de <i>[suite à la page suivante]</i>) 	<p><u>Constats relatifs au RFA issu de la Paix des Braves</u></p> <p>Objectifs de prise en compte du mode de vie traditionnel cri et de participation crie à la planification et à la gestion de l'aménagement forestier, soutenus par divers moyens :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Collaboration MFFP-Cris <i>via</i> le CCQF et des GTC (organes consultatifs paritaires) - Division des unités d'aménagement par les Cris, selon les aires de trappe

Tableau 6.1 Résumé des caractéristiques des régimes de gouvernance forestière au Québec (suite)

<p>mesures d'harmonisation en lien avec les autres usages forestiers, incluant les usages traditionnels)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reconfiguration des rôles : communication directe et possibilité de conclure des ententes entre le MFFP et les communautés autochtones, sans ingérence de l'industrie (favorise la balance des rapports de force) - Devoir de consultation et d'accommodement officiellement et entièrement placé sous la responsabilité du MFFP <p><u>Constats relatifs aux tables GIRT</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Outil de gestion intégrée privilégié par le MFFP. Rôle consultatif (autorité décisionnelle réservée au ministre) - Participation autochtone aux discussions et prises de position marginalisées par l'importante variété de parties prenantes présentes aux tables (résultat : plusieurs communautés s'abstiennent d'y jouer un rôle actif et tiennent davantage un rôle observatoire) - Permettent d'entretenir les relations avec les autres utilisateurs du territoire et de renforcer les revendications qu'ont en commun les Autochtones et les autres utilisateurs forestiers <p><u>Constat global</u></p> <p>Considération des intérêts autochtones et facilitation de la participation dans la gestion forestière, mais influence ultimement faible et pouvoir décisionnel maintenu dans les mains de l'État (pas de droit au consentement)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilité de soustraire à l'exploitation certains territoires d'intérêts particuliers (1% de chaque unité d'aménagement) et d'établir un aménagement particulier pour certains territoires d'intérêts fauniques (25% de chaque unité d'aménagement) - Série de prescriptions sylvicoles obligatoires prévues à la Paix des braves <p><u>Constats relatifs à l'Entente de 2012 sur la gouvernance</u></p> <p>Élaboration d'un régime collaboratif de gestion des ressources forestières afin d'harmoniser la nouvelle gouvernance à la Baie-James au RFA :</p> <ul style="list-style-type: none"> - PAFIT et PAFIO élaborés par concertation entre le MFFP et le Gouvernement de la nation crie/le GREIBJ pour les terres de catégorie II/III - Mise en place et coordination des tables GIRT par le Gouvernement de la nation crie/le GREIBJ (partenariat exclusif avec le MFFP dans le cas du Gouvernement de la nation crie) <p><u>Constat global</u></p> <p>Aucune possibilité de retenir le consentement à l'exploitation forestière sur le territoire cri, mais influence stratégique et opérationnelle non négligeable grâce aux organes de gouvernance, aux processus d'harmonisation et aux mécanismes de suivi. Le régime collaboratif de gestion des ressources forestières prévu à l'Entente de 2012, bien qu'il ne se soit pas encore entièrement concrétisé, représente un pas de plus vers la reconnaissance des droits ancestraux cris et de l'obtention d'un droit au consentement.</p>
--	--

6.5 La certification forestière au Canada

L'examen de la place réservée à l'avis et à la participation des peuples autochtones du Québec, qu'il concerne le régime forestier de la LADTF ou celui de la Paix des Braves, passe nécessairement par la prise en compte des systèmes de certification forestière. Ceux-ci occupent effectivement une place importante dans les paysages forestiers canadien et québécois : selon l'Association des produits forestiers du Canada, « c'est au Canada qu'on trouve la plus grande superficie de forêts certifiées de façon indépendante dans le monde », avec un total de 43% du total mondial de forêts certifiées en 2014 (Association des produits forestiers du Canada, 2015, p. 2). Trois systèmes sont officiellement reconnus au pays, soit celui de l'Association canadienne de normalisation (CSA), celui de l'Initiative d'aménagement forestier durable (la *Sustainable Forestry Initiative*, connue sous l'acronyme SFI) et celui du FSC (Association des produits forestiers du Canada, 2015; MFFP, s. d.a). Ces trois systèmes de certification sont présentés dans les sous-sections suivantes.

6.5.1 La norme CSA

Le système de certification CSA propose depuis 1996 une norme canadienne de gestion forestière durable (la norme CAN/CSA Z809 SFM). Cette norme a été mise sur pied afin de répondre aux besoins de la

stratégie nationale de gestion des ressources forestières de 1995 du conseil canadien des ministres des Forêts (CSA, s. d.), qui elle-même donnait suite à la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de 1992. Modifiée à quatre reprises depuis son adoption, elle prévoit dans sa version actuelle diverses exigences reliées à l'aménagement forestier durable et la participation du public et des autochtones. Selon un critère de performance spécifiquement dédié aux relations avec les autochtones, la norme souligne l'importance de « favoriser la mise en place de processus consensuels de prise de décisions en matière d'aménagement forestier » (CSA, 2016, p. 69). La norme précise que ce processus consensuel consiste en « un processus qui cherche à prendre des décisions auxquelles les Premières Nations donnent leur consentement » (CSA, 2016, p. 69). Concrètement, la qualité des relations avec les Autochtones est évaluée en exigeant des compagnies forestières qu'elles reconnaissent et respectent les droits ancestraux, autochtones et issus de traités; aient une bonne compréhension de ces droits; entretiennent des communications qui favorisent l'engagement significatif des communautés autochtones; comprennent et respectent les usages et savoirs traditionnels autochtones; et procèdent à des aménagements forestiers conséquents (CSA, 2016, p. 28).

6.5.2 La norme SFI

Retrouvée aux États-Unis et au Canada, la certification SFI date de 1994 et tire ses origines de la même source que la norme d'aménagement forestier CSA : elle constitue « l'une des contributions du secteur forestier américain à la vision du développement durable définie par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992 » (SFI, s. d.). La version actuelle de la norme SFI s'applique pour la période 2015-2019. Elle compte de nombreux principes, objectifs, mesures de performance et indicateurs dont certains visent directement les peuples autochtones. Le huitième objectif concerne effectivement la reconnaissance et le respect des droits autochtones et des savoirs traditionnels. Selon les mesures de performance et les indicateurs prévus par SFI, cette reconnaissance et ce respect passent notamment par une politique écrite qui engage l'entité certifiée en ce sens ainsi qu'un dialogue entre l'entité certifiée et les peuples autochtones permettant de connaître et de comprendre les savoirs et usages traditionnels autochtones en lien avec la forêt. À cela s'ajoute une identification et une protection, par l'entité certifiée en concertation avec les peuples autochtones concernés, des lieux spirituels, historiques et culturels importants pour ces peuples, de même que des réponses adéquates face aux demandes et aux inquiétudes des peuples autochtones. (SFI, 2015)

6.5.3 La norme FSC: un engagement clair en matière de CLPE

FSC International est un organisme à but non lucratif fondé en 1994 qui compte de nombreux bureaux nationaux et régionaux à travers le monde. À l'instar des deux systèmes de certification présentés précédemment, son système de certification est ancré dans le développement durable : il vise à « préserver l'écosystème naturel et à améliorer la vie des populations et des travailleurs locaux, tout en garantissant la viabilité économique de la forêt » (traduction libre de : FSC International, s. d.a). Cette vision est fondée sur

dix principes fondamentaux. Le Principe 3, directement lié aux peuples autochtones, exige des compagnies forestières qu'elles identifient et défendent les droits légaux et coutumiers de ceux-ci en lien avec l'exploitation forestière du territoire et de ses ressources (FSC International, s. d.b). L'engagement de FSC est clair quant à la portée du Principe 3 et du reste de la norme relativement au droit au CLPE:

« Les principes et critères FSC exigent que les entreprises certifiées FSC respectent les principes du [CLPE], selon lesquels une communauté a le droit de donner ou de refuser son consentement à des propositions susceptibles d'affecter les terres qu'elle possède, occupe ou utilise de manière traditionnelle; la [DNUDPA]; et la Convention 169 de l'Organisation internationale du Travail. » (Traduction libre de : FSC International, s. d.c)

Cette reconnaissance du droit au consentement n'est pas nouvelle, le droit au consentement libre et éclairé figurant dans la norme FSC depuis 1994 (FSC Canada, 2016).

Au Canada, comme dans plusieurs autres pays, une version nationale de la norme FSC a été mise sur pied afin d'interpréter les dix principes internationaux et leurs critères en fonction du cadre législatif canadien (FSC International, s. d.b). Cette norme canadienne, jusqu'à maintenant divisée en quatre composantes régionales (norme nationale boréale, norme des Maritimes, norme de la Colombie-Britannique et norme Grands Lacs Saint-Laurent), fait l'objet d'une profonde révision depuis 2012 afin de respecter les indicateurs FSC établis à l'échelle internationale. La norme nationale à paraître est présentement au stade de révision chez FSC International, après la production de trois ébauches et la tenue d'une série de consultations publiques et d'essais théoriques et pratiques. (FSC Canada, s. d.b) Dans la dernière ébauche¹⁹, plus d'une trentaine de critères et d'indicateurs concernent explicitement et implicitement le CLPE. Par exemple, le critère 3.2 prévoit que la délégation à des tiers du contrôle des activités de gestion requises pour protéger les droits, ressources et territoires autochtones, nécessite le CLPE. Ce critère est soutenu par quatre indicateurs, dont l'indicateur 3.2.4 qui détaille le processus selon lequel le CLPE doit être obtenu. Des liens implicites avec le CLPE sont également faits parmi les indicateurs des critères 6 (valeurs et impacts environnementaux), 8 (suivi et évaluation) et 9 (hautes valeurs de conservation). Par exemple, l'indicateur 6.5.2 porte sur la consultation autochtone pour identifier les manques à combler dans un réseau d'aires de conservation, l'indicateur 8.2.2 traite de la mise en place d'un processus de suivi des impacts sociaux et économiques des activités d'aménagement et l'indicateur 9.1.3 concerne la cartographie des zones à haute valeur de conservation (FSC Canada, 2016).

En plus d'une refonte complète de ses normes afin qu'elles s'arriment convenablement aux standards de FSC International, FSC Canada a préparé un guide de mise en œuvre du CLPE; il est actuellement en révision. Celui-ci vise à aider les communautés autochtones, les compagnies forestières et les autres parties prenantes à maîtriser l'intégration du CLPE dans le contexte particulier et parfois complexe de la

¹⁹ L'ébauche finale de la Norme nationale d'aménagement forestier de FSC Canada, soumise à FSC International pour un examen et une approbation finale, a été publiée en ligne par FSC Canada en avril 2018. La version approuvée officiellement n'était pas disponible au moment de conclure le présent travail.

protection des droits ancestraux et des droits issus des traités au Canada (FSC Canada, 2016; FSC Canada, s. d.a). Selon FSC Canada, « plus la définition du CLPE demeure pratique et explicite, plus les organisations et autres parties prenantes sont susceptibles d'arriver à se conformer aux exigences établies par la Norme » (FSC Canada, 2016, p. 4). Il est important de souligner l'approche adoptée par FSC Canada afin de procéder à cette définition. La première ébauche du guide de mise en œuvre a été constituée par un expert-conseil, en collaboration avec le Groupe d'experts techniques sur le Principe 3 qui regroupe des représentants autochtones ainsi que des représentants des secteurs industriels et académiques. Une fois complétée la consultation du guide par les membres FSC, celui-ci sera revu et amélioré à l'aide d'essais terrain dans différentes régions au pays. (FSC Canada, 2016)

Enfin, l'analyse détaillée du guide de mise en œuvre du CLPE, encore au stade d'ébauche, sort du cadre du présent travail. Cela dit, certains aspects de son contenu font écho aux enjeux soulevés dans les chapitres précédents et méritent d'être soulignés en guise de conclusion à la présente section. L'extrait suivant, où FSC Canada distingue clairement le processus de consultation et le processus d'obtention du CLPE, semble particulièrement pertinent:

« Le processus d'obtention du CLPE diffère des « consultations » telles que les définissent la législation et la réglementation fédérales et provinciales, où le « consentement » ne correspond pas à un objectif explicite. Toutefois, la consultation et la participation plus large des communautés sont nécessaires pour obtenir le CLPE. » (FSC Canada, 2016, p. 12)

FSC Canada propose dans son guide un modèle générique de processus d'obtention du CLPE en sept étapes. Celles-ci représentent les exigences générales minimales établies par FSC Canada et sont jumelées à un ensemble d'indicateurs développés par FSC Canada dans le cadre de l'élaboration de la norme nationale. Le tableau 6.2 représente de façon abrégée le processus en 7 étapes. Ces étapes et ces indicateurs sont mobilisés dans le cadre du chapitre suivant, qui fait la synthèse des données présentées depuis le premier chapitre.

Tableau 6.2 Processus d'obtention du CLPE en sept étapes, version abrégée (Tiré de : FSC Canada, 2016)

Principales étapes du processus de CLPE	Indicateurs pertinents du principe 3
Étape 1 : Cibler les titulaires de droits et déterminer leurs droits par des activités de participation	3.1.1, 3.2.4, 3.2.6(2), 3.2.6(6), 3.4.1
Étape 2 : Prévoir d'autres activités de participation et s'entendre sur la portée du processus de CLPE	3.2.1, 3.2.2, 3.2.4, 3.2.6(5), 3.2.6(6), 3.6.1
Étape 3 : Entreprendre un exercice de cartographie participative et des études d'impact	3.1.2, 3.2.6(3), 3.5.1, 3.5.2
Étape 4 : Informer les titulaires de droits concernés	3.2.3, 3.2.5, 3.5.3
Étape 5 : Négocier et permettre aux titulaires de droits de statuer au sujet de l'accord exécutoire négocié	3.2.6(6), 3.6.2
Étape 6 : Officialiser et vérifier l'accord exécutoire	3.2.6, 3.3.1, 3.3.3
Étape 7 : Mettre en œuvre l'accord et en faire le suivi	3.3.2

6.5.4 Intégration de la certification au régime forestier québécois

Au Québec, 90% des forêts publiques font l'objet d'au moins une des trois certifications présentées précédemment, comme l'illustre l'annexe 9 (MFFP, s. d.a). Dans le cadre de l'élaboration du nouveau régime forestier, le gouvernement québécois a envisagé de transférer la responsabilité des certifications forestières au MFFP. Il a changé d'avis peu de temps avant l'entrée en vigueur du nouveau régime forestier, en raison entre autres des exigences de la norme FSC concernant les droits autochtones et le CLPE (Saint-Arnaud et Papatie, 2012). La responsabilité de requérir et de veiller au maintien de la certification est donc demeurée celle des compagnies forestières. Considérant toutefois que la planification et l'aménagement forestiers sont passés aux mains de l'État, le MFFP a développé au fil du temps des mécanismes collaboratifs avec les compagnies forestières, afin de faciliter l'obtention ou le maintien de leur certification. Selon Geneviève Labrecque, Chef forestier Québec pour la compagnie Matériaux Innovants Rayonier Advanced Materials, un des outils les plus importants en matière de collaboration et de coordination entre le MFFP et l'industrie est l'Entente de partage des rôles et responsabilités de planification et de certification forestière (MFFP, 2015a), mise à jour en 2015. Applicable partout au Québec, cette entente définit les rôles et responsabilités respectives du MFFP et des compagnies forestières dans le cadre de la planification forestière, afin de donner à celles-ci les moyens de respecter les obligations reliées à la certification. Concrètement, et en comparaison au cadre prévu à la LADTF, cette entente accorde à l'industrie un plus grand droit de regard et une plus grande participation opérationnelle dans la planification et l'aménagement du territoire visé par la certification. Par exemple, les compagnies forestières sont maintenant responsables de la planification et de l'exécution des travaux de voirie et de récolte et, selon les exigences de leur certification, peuvent participer aux consultations des communautés autochtones à cet effet. Elles sont également informées des consultations autochtones menées par le MFFP au sujet des PAFIT et des PAFIO et peuvent y être invitées. En somme, l'entente joue un rôle d'harmonisation du travail du ministère et de l'industrie dans le cadre du nouveau régime. (G. Labrecque, entrevue, 25 octobre 2018)

6.6 Réflexions additionnelles

L'analyse du nouveau régime forestier de 2010 a mis en lumière un virage idéologique et une responsabilisation importante de la part du gouvernement québécois, avec pour objectif d'assurer un développement durable et intégré de la ressource forestière tout en veillant à remplir convenablement le devoir de consulter les communautés autochtones. Cette même analyse a toutefois suggéré que, malgré plusieurs mesures d'accommodement prévues à la loi, le droit au CLPE est encore exclu des systèmes de gouvernance en place. Il en est de même pour les Cris, bien que leur participation et leur pouvoir d'influence aient été renforcés grâce à la Paix des Braves et l'Entente sur la gouvernance de 2012.

Pour Benoît Croteau, directeur territoire et environnement du Conseil de la Première Nation d'Abitibiwinini, il est impossible de parler de consentement libre lorsque des mesures d'accommodement sont proposées dans le cadre d'une exploitation forestière qui continuera à avancer, même en l'absence de consentement.

Peu importe comment est modifié l'aménagement suite à des demandes d'accommodement de la part d'une communauté (déplacement des chemins forestiers, modification de latitude et de longitude des coupes, ouvertures d'accès aux camps de chasse, etc.) les coupes auront ultimement lieu : les garanties d'approvisionnement seront respectées et les compagnies récolteront les volumes de bois qui leur sont dus. Il est vrai que certaines compagnies forestières certifiées déploient d'importants efforts afin de rencontrer leurs garanties d'approvisionnement tout en respectant le CLPE. Par exemple, la compagnie Matériaux Innovants Rayonier Advanced Material (anciennement Tembec) a travaillé avec la communauté d'Abitibiwinni afin de développer divers outils visant l'obtention du CLPE (soutien financier, accroissement des connaissances de la communauté sur l'occupation et l'utilisation du territoire, mise en place de bases de données et de cartes, etc.). Toutefois, les limites de ressources des communautés autochtones peuvent constituer un important frein à l'exercice de leur droit au CLPE. Comme le démontre l'ébauche de guide de mise en œuvre de FSC Canada, le processus d'obtention du CLPE demande du temps et un travail de coordination et de collaboration non négligeable. Or, avec un important manque de ressources humaines, de temps et d'argent, la communauté d'Abitibiwinni doit prioriser d'autres types de projets tels que les nombreux travaux d'exploration et d'exploitation minières en cours et à venir. (B. Croteau, entrevue, 10 octobre 2018)

Un autre important enjeu relié à l'absence de consentement dans le cadre de l'exploitation forestière est le manque de flexibilité de la LADTF en matière d'outils à disposition des communautés autochtones pour protéger les territoires forestiers d'importance. En réponse à cette problématique, il pourrait être avantageux d'augmenter la portée du travail de conservation du MELCC et revoir la façon dont le territoire est protégé dans son ensemble. Dans le cadre d'une grande consultation sur les aires protégées en Abitibi, Benoît Croteau soulignait que le MELCC ne travaille actuellement pas avec la Première Nation Abitibiwinni pour développer ses aires protégées (B. Croteau, entrevue, 10 octobre 2018). En effet, le processus d'établissement de ces aires, axé davantage sur le potentiel de biodiversité, la variabilité génétique et la valeur écologique (MELCC, s. d.c), ne priorise pas les valeurs humaines, sociales ou culturelles d'un territoire. L'arrimage des aires protégées avec des aires autochtones à vocation traditionnelle ou ancestrale est donc rare (M. E. Sigouin, entrevue, 25 octobre 2018). Redéfinir ce qui représente une valeur à conserver pourrait donc être une façon de pallier le manque actuel de flexibilité de la LADTF souligné précédemment. En ce sens, Marie-Eve Sigouin, Coordinatrice certification forestière chez Matériaux Innovant Rayonier Advanced Materials, souligne que les mécanismes FSC peuvent servir d'exemple puisqu'ils prévoient déjà ce genre d'examen élargi, et ce, *via* la désignation des forêts à haute valeur de conservation (FHVC). Une FHVC peut impliquer six grandes valeurs de conservation, incluant la valeur des services écosystémiques, la valeur des besoins de la communauté et la valeur culturelle (Brown et al., 2013). Lorsqu'une communauté identifie une forêt à haute valeur de conservation (lieu de sépulture, lieu de réunion, etc.), la certification prévoit la mise en place de mesures adaptées en fonction de la valeur à préserver. (M. E. Sigouin, entrevue, 25 octobre 2018)

L'identification de FHVC, de même que les mesures d'harmonisation établies dans le cadre de la planification forestière, soulève l'enjeu additionnel du besoin de coordonner le travail de l'ensemble des parties prenantes actives sur le territoire, toutes industries confondues. À cet effet, Benoît Croteau (entrevue, 10 octobre 2018) soutient au sujet des tables GIRT qu'on peut difficilement parler de tables de « gestion intégrée » puisqu'elles n'incluent pas de représentants du MELCC, de l'industrie minière, du MERN, du volet faune du MFFP ou de son volet parcs. Geneviève Labrecque souligne également que l'influence des mesures prises par une compagnie certifiée afin de respecter les droits autochtones se limite au secteur forestier, ces mesures étant en grande partie ignorées des autres secteurs d'exploitation du territoire. Il est ainsi possible et probable que les actions de ces autres acteurs aillent à l'encontre des mesures de conservation ou d'harmonisation et occasionnent des violations d'engagement pris par les compagnies forestières envers les communautés. Des balises doivent donc être mises sur pied afin d'assurer le respect de ces engagements par l'ensemble des utilisateurs du territoire. (G. Labrecque, entrevue, 25 octobre 2018) Par exemple, la présence d'un représentant du MERN et du secteur de l'exploration minière pourrait être exigée aux tables GIRT. De plus, il pourrait être avantageux pour le MFFP et les communautés autochtones d'établir un processus par lequel les résultats des consultations soient communiqués aux autres ministères et industries. Les compagnies forestières certifiées FSC, avec le consentement des communautés concernées, devraient pouvoir informer les autres intervenants à propos des connaissances acquises sur le territoire et sur les lieux sensibles tels que les FHVC. Enfin, la possibilité d'utiliser des outils interministériels de planification territoriale devrait être étudiée. Les aires protégées polyvalentes, un concept en élaboration au MELCC qui permet de préserver des valeurs de conservation tout en permettant certaines activités industrielles, pourraient être un outil flexible à envisager (MELCC, s. d.b). Le plan d'affectation du territoire public, qui a pour objectif de « véhiculer les orientations du gouvernement en matière d'utilisation et de protection du territoire public et de guider les interventions des divers acteurs sur ce territoire » (MERN, s. d.c), pourrait aussi être un outil à explorer.

Ce besoin d'une meilleure coordination est relié à un important élément d'obtention du CLPE, soit la qualité des relations et la force du lien de confiance à construire et à maintenir avec les communautés autochtones. Si la prise en charge de la planification, de la consultation et de l'aménagement forestier par l'État a ses avantages, elle a également provoqué un important bouleversement des relations de travail et des liens de confiance établis au fil du temps entre les acteurs autochtones et industriels. Initialement, le nouveau régime a été marqué d'un certain frein relié aux consultations, en raison notamment du manque d'expérience du ministère et de l'absence du lien de confiance des communautés envers ses représentants. Après des débuts difficiles, le MFFP a toutefois pris un recul afin de prendre en compte les processus de consultation et d'accommodement développés par l'industrie avant le changement de régime (G. Labrecque, entrevue, 25 octobre 2018). Cette mise au point illustre l'importance de considérer avec sérieux le temps nécessaire afin de bâtir des relations de confiance et de travail durables. Les rapports que certaines communautés entretiennent avec Matériaux Innovants Rayonier Advanced Materials illustrent d'ailleurs bien ce propos : il

leur arrive encore de contacter directement la compagnie afin d'être éclairées sur les stratégies, les politiques ou les décisions gouvernementales (G. Labrecque, entrevue, 25 octobre 2018).

Les difficultés rencontrées lors de la transition de l'ancien au nouveau régime soulèvent également l'importance de la formation culturelle des représentants gouvernementaux et industriels appelés à travailler avec les communautés autochtones. Selon Geneviève Labrecque et Marie-Eve Sigouin, ce besoin de formation touche l'ensemble des fonctionnaires qui travaillent sur des dossiers qui affectent les communautés. Elles soulignent qu'il est essentiel pour les employés de l'État d'apprendre à cultiver des relations basées sur l'écoute, la confiance et l'ouverture aux différents points de vue. Du côté de l'entreprise privée, cette approche se traduit par un important travail en amont en bâtissant une culture d'entreprise et une politique interne qui aide à développer une connaissance des communautés autochtones, leurs droits, leurs intérêts, leurs enjeux. Enfin, le lien de confiance s'entretient avec la stabilité. À ce titre, le roulement de personnel est un obstacle important au travail d'obtention du CLPE, et ce, tant du côté des représentants de l'État que des représentants industriels et autochtones. Il peut donc être avantageux d'établir, au sein de l'appareil gouvernemental et des entreprises, des mécanismes visant à protéger les connaissances organisationnelles et la stabilité des relations de travail avec les communautés (G. Labrecque et M. E. Sigouin, entrevue, 25 octobre 2018).

En conclusion, si aucune exigence claire quant au CLPE n'apparaît présentement dans le régime forestier québécois d'application générale et le RFA, la création et le déploiement d'outils en ce sens doivent impérativement passer par la prise en compte des réflexions exprimées dans les lignes qui précèdent.

7. ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

Ce septième et dernier chapitre concrétise l'atteinte de l'objectif au centre du présent essai : grâce à une synthèse des informations présentées jusqu'à maintenant, le texte qui suit dresse l'état des lieux de la mise en œuvre du droit au CLPÉ au sein des activités minières, hydroélectriques et forestières du Nord québécois, pour ensuite proposer des pistes de réflexion quant aux façons d'améliorer les pratiques actuelles. La première section explique la méthodologie élaborée afin d'évaluer et de comparer le rendement des trois industries. La deuxième section contient les résultats de cette évaluation, sur lesquels la dernière section se fonde afin d'avancer les recommandations souhaitées.

7.1 Méthodologie

L'état des lieux de la mise en œuvre du droit au CLPÉ s'effectue grâce à des critères d'évaluation, une échelle de pointage ainsi qu'un système d'indices de pointage. Les critères d'évaluation ont été développés sur la base du système canadien de certification FSC. Plus précisément, les critères et les indicateurs FSC relatifs au CLPE, retrouvés à l'annexe 10, ont été analysés conjointement aux étapes du processus d'obtention du CLPE proposé par FSC (tableau 6.2). De nouveaux critères ont ensuite été formulés afin de refléter le contenu des critères, des indicateurs et du processus FSC tout en permettant une évaluation qui englobe les réalités différentes des trois industries à l'étude. À cet effet, rappelons qu'aucun consensus sur l'interprétation ni la façon de mettre en œuvre le CLPE n'existe pour l'instant : les critères proposés ne constituent pas une tentative en ce sens. Le travail intensif, collaboratif et immersif derrière les outils FSC qui sont à la base des critères formulés nous permettent toutefois de considérer que ceux-ci servent adéquatement l'atteinte des objectifs du présent essai. Les six critères retenus apparaissent au tableau 7.1

Tableau 7.1 Mise en œuvre du CLPE : Critères d'évaluation

Critère 1	Reconnaissance et documentation des droits, des revendications et des usages autochtones du territoire Implique une participation autochtone à l'identification de ces droits, revendications et usages.
Critère 2	Participation autochtone significative à la définition des enjeux et à l'évaluation des impacts du projet S'effectue avant le début des travaux. Implique un processus culturellement approprié et un processus de résolution de conflit convenus d'un commun accord ainsi qu'un soutien et des ressources appropriés et indépendants de l'obtention du consentement.
Critère 3	Participation autochtone significative à la planification stratégique et opérationnelle du projet Inclut les mesures de protection du territoire et s'effectue avant le début des travaux. Implique un processus culturellement approprié et un processus de résolution de conflit convenus d'un commun accord, un soutien et des ressources appropriés et indépendants de l'obtention du consentement.
Critère 4	Obtention du CLPE Implique un consentement libre (absence de pressions financières, légales, politiques, de temps), obtenu avant le début des travaux et enchâssé dans un document officiel. Inclut le droit de retirer son consentement à tout moment ou selon les termes d'un accord mutuel.

Tableau 7.1 Mise en œuvre du CLPE : Critères d'évaluation (suite)

Critère 5	Participation autochtone significative au suivi de la mise en œuvre du projet Implique le suivi des impacts environnementaux, sociaux et culturels et le suivi des mesures de protection ainsi qu'un processus de résolution de conflits convenu d'un commun accord.
Critère 6	Réparation en cas d'atteinte aux droits ancestraux Implique une réparation juste et équitable en fonction des droits, revendications ou usages en jeu et selon un processus de résolution de conflit convenu d'un commun accord.

Les critères d'évaluation qui précèdent sont jumelés à une échelle de pointage. Cette approche s'inspire de la grille d'analyse de développement durable de la Chaire en éco-conseil de l'Université du Québec à Chicoutimi (Villeneuve, Riffon et Tremblay, 2016). Celle-ci permet de mesurer la capacité d'une politique, d'une stratégie, d'un programme ou d'un projet à répondre aux objectifs du développement durable. Similairement, le système de pointage mis sur pied pour le présent travail permet d'établir la probabilité que soit respectés les critères d'évaluation, et ce, pour chacune des composantes des trois régimes industriels. Les détails de ce système sont représentés au tableau 7.2.

Tableau 7.2 Mise en œuvre du CLPE : Échelle de pointage

+3	La composante décrite assure le respect du critère (ex: mesure législative, entente contraignante pour la Couronne, etc.)
+2	La composante décrite favorise beaucoup le respect du critère (ex: système de certification, courant jurisprudentiel, etc.)
+1	La composante décrite favorise un peu le respect du critère (ex: bonnes pratiques suggérées par une entité gouvernementale, une entreprise, une ONG, etc.)
-1	La composante décrite mine les chances que ce critère soit respecté

Un système d'indices de pointage, illustré par le tableau 7.3, a été mis sur pied afin de contextualiser le pointage accordé à chaque critère d'évaluation. Le code lettré proposé permet effectivement d'identifier la nature de l'information à la source d'un pointage et de souligner les opportunités pour de plus amples recherches en lien avec certaines facettes de l'évaluation.

Tableau 7.3 Mise en œuvre du CLPE : Indices de pointage

L : Source légale/gouvernementale
S : Article scientifique
E : Entrevue
C : Cas de figure
A : Autre

Enfin, l'évaluation de la mise en œuvre du CLPE à l'aide des outils qui précèdent s'effectue deux fois. Elle se fait d'abord pour les régimes miniers, hydroélectriques et forestiers d'application générale. Elle s'effectue ensuite pour les régimes particuliers, soit pour les nations et communautés autochtones qui bénéficient d'ententes particulières avec les gouvernements.

7.2 Analyse

Les sections suivantes présentent les tableaux d'évaluation de chaque industrie pour les régimes d'application générale et les régimes particuliers. Elles présentent également, suite aux tableaux et à l'aide de graphiques, une analyse comparative des résultats obtenus.

7.2.1 Tableaux d'évaluation (régimes d'application générale)

Les tableaux 7.4 à 7.6 suivants contiennent l'évaluation des activités minières, hydroélectriques et forestières et le pointage qui en découle dans le cadre des régimes d'application générale. Les acronymes utilisés sont définis à la liste des acronymes de la page vii.

Tableau 7.4 Évaluation de l'industrie minière (régimes d'application générale)

Pointage		Score total
Critère 1	+1 (A) : Encouragé par des organismes internationaux/canadiens faisant la promotion des bonnes pratiques minières (ICMM, ACPE, VDMD, etc.) +1 (C) : Encouragé en tant que bonne pratique par certaines compagnies (ex : projet Mine Renard) -1 (C) : Possibilité d'engager d'importants travaux et dépenses en phase exploratoire sans que soient connus ou pris en compte les droits autochtones (ex : Copper One et Algonquins de Lac Barrière)	1
Critère 2	+2 (L) : Obligation de consulter et d'accommoder de la Couronne +1 (L) : La Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement du MELCC encourage une participation significative des peuples autochtones dans l'évaluation des impacts environnementaux +1 (A) : Encouragé par des organismes internationaux/canadiens faisant la promotion des bonnes pratiques minières (ICMM, ACPE, VDMD, etc.) +1 (C) : Prévu à certaines ERA et encouragé en tant que bonne pratique par certaines compagnies (ex: projet Mine Renard) -1 (S) : Les limites procédurales et méthodologiques de la PEEIE nuisent à l'obtention du CLPE -1 (S) : L'ERA présente le risque d'une procédure d'évaluation et d'examen des impacts incomplète lorsque celle-ci se conclut après la signature de l'entente -1 (S) : La possibilité d'entreprendre des travaux exploratoires avant la tenue de la PEEIE peut miner la prise en compte effective des voix autochtones dans le cadre des consultations	2
Critère 3	+1 (A) : Encouragé par des organismes internationaux/canadiens faisant la promotion des bonnes pratiques minières (ICMM, ACPE, VDMD, etc.) +1 (C) : Prévu à certaines ERA et encouragé en tant que bonne pratique par certaines compagnies (ex : projet Mine Renard) +1 (L) : Les comités de suivi, auxquelles participent des représentants autochtones, servent de lieux d'échange d'informations et de concertation suite à l'obtention du bail minier	3
Critère 4	+2 (L) : Obligation d'obtenir le consentement lorsque le titre ancestral est prouvé (arrêts de la Cour suprême) +1 (S + E) : Les ERA sont négociées ou élaborées avec les communautés autochtones afin d'obtenir leur consentement à un projet (ex : projet Mine Renard) +1 (A) : Encouragé par des organismes internationaux/canadiens faisant la promotion des bonnes pratiques minières (ICMM, ACPE, etc.) -1 (S) : Le contexte de négociation des ERA (projet inévitable, participation limitée des membres des communautés, confidentialité des ententes, limites de ressources et de temps, besoin de revenus, etc.) nuit à l'obtention d'un véritable CLPE -1 (S) : Priorisation du secteur minier par rapport aux autres usages du sol et désengagement/manque de leadership de l'État (free mining) -1 (S) : Les travaux exploratoires peuvent s'effectuer sur le territoire avant que ne soit entreprises les consultations du MERN ou du promoteur	1
Critère 5	+1 (A) : Encouragé par des organismes internationaux/canadiens faisant la promotion des bonnes pratiques minières (ICMM, VDMD, etc.) +1 (L) : Les comités de suivi, auxquelles participent des représentants autochtones, servent de lieux d'échange d'informations et de concertation suite à l'obtention du bail minier +1 (S + E) : Prévu à certaines ERA et encouragé en tant que bonne pratique par certaines compagnies (ex : projet Mine Renard)	3

Tableau 7.4 Évaluation de l'industrie minière (régimes d'application générale) (suite)

Critère 6	+2 (L) : L'absence de consultation adéquate par la Couronne conformément aux arrêts de la Cour suprême peut donner lieu à diverses réparations, incluant l'indemnisation d'une atteinte aux droits ancestraux. +1 (S) : Les ERA visent notamment à compenser les communautés autochtones affectées par l'exploitation de leur territoire +1 (A) : Encouragé par des organismes internationaux/canadiens faisant la promotion des bonnes pratiques minières (par ex : ICMM)	4
------------------	--	---

Tableau 7.5 Évaluation de l'industrie hydroélectrique (régimes d'application générale)

Pointage		Score total
Critère 1	+1 (A) : Encouragé par certains organismes (ex : WCD) -1 (S) : Le processus de consultation du projet de la Romaine, étant donné certaines limites procédurales, n'a pas assuré l'inclusion de toutes les communautés potentiellement affectées par le projet	0
Critère 2	+2 (L) : Obligation de consulter et d'accommoder de la Couronne +1 (L) : La Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement du MELCC encourage une participation significative des peuples autochtones dans l'évaluation des impacts environnementaux +1 (S) : Déploiement de plusieurs efforts, par HQ, pour assurer le maintien d'un dialogue adéquat avec les communautés (ex : Projet de la Romaine et assemblées publiques en guise de lieux d'information et d'échanges, validation des outils d'enquête et des résultats auprès des communautés, embauche d'agents de liaison au sein des communautés, etc.) +1 (C) : Les ERA ou autres ententes administratives peuvent comporter des dispositions concernant la participation autochtone à la préparation de l'étude d'impacts (ex : Romaine) +1 (A) : Encouragé par certains organismes (ex : WCD) -1 (S) : Les limites procédurales et méthodologiques de la PEEIE nuisent à l'obtention du CLPE (ex : projet de la Romaine) -1 (S) : L'ERA présente le risque de désengagement de l'État dans le processus d'évaluation et d'examen des impacts lorsque celui-ci se conclut après la signature de l'entente -1 (S) : L'absence d'entente politique avec les gouvernements place les communautés autochtones dans un rapport de force désavantageux face à HQ	3
Critère 3	+1 (C) : Le processus de négociation des ERA peut impliquer l'apport des communautés autochtones dans la planification du projet (ex : Romaine) +1 (A) : Encouragé par certains organismes (ex : WCD) -1 (S) : L'absence d'entente politique avec les gouvernements place les communautés autochtones dans un rapport de force désavantageux face à HQ -1 (S) : Outre l'absence d'entente politique, d'autres facteurs contribuent à maintenir les communautés autochtones dans une position de vulnérabilité dans le cadre de la négociation d'ERA (pauvreté, division au sein d'une nation et de ses communautés, etc.)	0
Critère 4	+2 (L) : Obligation d'obtenir le consentement lorsque le titre ancestral est prouvé (arrêts de la Cour suprême) +1 (S + E) : Les ERA sont négociées afin d'obtenir le consentement autochtone à un projet +1 (S + E) : HQ considère l'accueil favorable des projets en tant que condition de développement et a intégré dans ses pratiques le fait de rencontrer les chefs des communautés dès les premières discussions sur un projet (ex : Romaine) +1 (A) : Encouragé par certains organismes (ex : WCD) -1 (S) : Le contexte de négociation des ERA (projet inévitable, participation limitée des membres des communautés, confidentialité des ententes, limites de ressources et de temps, besoin de revenus, etc.) nuit à l'obtention d'un véritable CLPE -1 (S) : L'effet de désengagement de l'État provoqué par les ERA favorise la croyance possiblement erronée que le CLPE a été obtenu dans le cadre de ces ententes -1 (S) : Sans entente politique reconnaissant les droits autochtones sur le territoire, le rapport de force entre Hydro-Québec et les communautés autochtones demeure inégal dans la négociation des ERA -1 (S) : Il n'y a pas eu de véritable changement de paradigme quant au besoin d'obtenir le consentement ou de créer un partenariat politique avec les communautés autochtones affectées par le développement hydroélectrique (les communautés de Uashat et de Malinotnam, qui ont signé une entente 5 ans après le début des travaux du chantier Romaine, servent d'exemple)	1
Critère 5	+1 (S + E) : Les ERA peuvent comporter des dispositions concernant la participation aux suivis des impacts +1 (A) : Encouragé par certains organismes (ex : WCD) -1 (S) : L'absence d'entente politique avec les gouvernements place les communautés autochtones dans un rapport de force désavantageux face à HQ	1

Tableau 7.5 Évaluation de l'industrie hydroélectrique (régimes d'application générale) (suite)

Critère 6	+2 (L) : L'absence de consultation adéquate par la Couronne conformément aux arrêts de la Cour suprême peut donner lieu à diverses réparations, incluant l'indemnisation d'une atteinte aux droits ancestraux. +1 (S) : Les ERA visent notamment à compenser les communautés autochtones affectées par l'exploitation de leur territoire +1 : Encouragé par certains organismes (ex : WCD) -1 (S) : L'absence d'entente politique avec les gouvernements place les communautés autochtones dans un rapport de force désavantageux face à HQ	3
------------------	--	---

Tableau 7.6 Évaluation de l'industrie forestière (régimes d'application générale)

Pointage		Score total
Critère 1	+2 (A) : Fait l'objet des systèmes de certification, en particulier FSC +1 (C) : Encouragé en tant que bonne pratique par certaines compagnies (ex : Rayonier Advanced Material) -1 (E) : Les autres secteurs d'utilisation du territoire ne sont pas informés des mesures d'harmonisation adoptées dans le cadre de l'industrie forestière afin de respecter les droits autochtones	2
Critère 2	+2 (L) : Obligation de consulter et d'accommoder de la Couronne +2 (A) : Fait l'objet des systèmes de certification, en particulier FSC +1 (L) : Le MFFP, <i>via</i> la LADTF, assume de façon articulée son devoir de consultation des communautés autochtones +1 (E) : Les consultations du MFFP sur le PAFIT et le PAFIO s'effectuent d'abord auprès des communautés autochtones +1 (E) : Le processus de consultation sur les PAFIT et le PAFIO permet l'échange dynamique d'informations et d'observations entre les parties prenantes ainsi que la mise en place de mesures d'harmonisation sur une base régulière +1 (E) : Les consultations peuvent se faire entre le MFFP et les représentants des communautés exclusivement, ce qui diminue le risque d'ingérence des compagnies privées -1 (S + E) : Influence ultimement faible et pouvoir décisionnel qui demeure dans les mains de l'État (typologie de Wyatt et expérience de la Première Nation Abitibiwinini)	7
Critère 3	+2 (A) : Fait l'objet des systèmes de certification, en particulier FSC +1 (L) : Le MFFP, <i>via</i> la LADTF, assume de façon articulée son devoir de consultation des communautés autochtones +1 (E) : Les consultations du MFFP sur le PAFIT et le PAFIO s'effectuent d'abord auprès des communautés autochtones +1 (E) : Le processus de consultation sur les PAFIT et le PAFIO permet l'échange dynamique d'informations et d'observations entre les parties prenantes ainsi que la mise en place de mesure d'harmonisation sur une base régulière +1 (E) : Les consultations peuvent se faire entre le MFFP et les représentants des communautés exclusivement, ce qui diminue le risque d'ingérence des compagnies privées -1 (S + E) : Influence ultimement faible et pouvoir décisionnel qui demeure dans les mains de l'État (typologie de Wyatt et expérience de la Première Nation Abitibiwinini) -1 (E) : Le manque de flexibilité de la LADTF est un obstacle à la protection des territoires forestiers d'importance	4
Critère 4	+2 (A) : Fait l'objet des systèmes de certification, en particulier FSC +2 (L) : Obligation d'obtenir le consentement lorsque le titre ancestral est prouvé (arrêts de la Cour suprême) +1 (L) : Le MFFP, <i>via</i> la LADTF, assume de façon articulée son devoir de consultation des communautés autochtones -1 (S + E) : Influence ultimement faible et pouvoir décisionnel qui demeure dans les mains de l'État (typologie de Wyatt et expérience de la Première Nation Abitibiwinini) -1 (E) : Les limites en ressources constituent un important frein à l'exercice du droit au CLPE, y compris face aux efforts des compagnies certifiées -1 (E) : Les autres secteurs d'utilisation du territoire ne sont pas informés des mesures d'harmonisation adoptées dans le cadre de l'industrie forestière afin de respecter les droits autochtones	2
Critère 5	+2 (A) : Fait l'objet des systèmes de certification, en particulier FSC +1 (E) : Le processus de consultation sur les PAFIT et le PAFIO permet l'échange dynamique d'informations et d'observations entre les parties prenantes ainsi que la mise en place de mesure d'harmonisation sur une base régulière	3

Tableau 7.6 Évaluation de l'industrie forestière (régimes d'application générale) (suite)

Critère 6	+2 (S) : L'absence de consultation adéquate par la Couronne conformément aux arrêts de la Cour suprême peut donner lieu à diverses réparations, incluant l'indemnisation d'une atteinte aux droits ancestraux. +2 (A) : Fait l'objet des systèmes de certification, en particulier FSC +1 (S) : Les ERA visent à compenser les communautés autochtones affectées par l'exploitation de leur territoire	5
------------------	--	---

7.2.2 Analyse des résultats (régimes d'application générale)

Les tableaux qui précèdent révèlent que l'industrie forestière obtient les meilleurs résultats pour l'ensemble des critères d'évaluation, comme l'illustre également la figure 7.1. Parmi les composantes du régime forestier qui augmentent le score de plusieurs critères à la fois se retrouvent les systèmes de certification. Comme l'illustre l'annexe 9, ces systèmes sont répandus sur une majeure proportion du territoire forestier en exploitation. De plus, la nature obligatoire des standards de certification, comparée aux bonnes pratiques simplement encouragées dans les industries minières et hydroélectriques, procure une meilleure probabilité que chaque critère d'évaluation soit respecté. En plus de la certification, la LATDF structure spécifiquement le déroulement des consultations et de la participation autochtone en fonction de la réalité propre à l'industrie forestière. En comparaison, le seul cadre imposé aux industries minière et hydroélectrique en matière de consultation et de participation autochtone relève de véhicules communs tels que la PEEIE, accompagnés d'outils de mise en œuvre comme le *Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones* de 2008. Les ERA, qui permettent de pallier certaines lacunes de la PEEIE, procurent un pointage positif à l'ensemble des critères d'évaluation. Les limites associées à ces ententes, en particulier le déséquilibre des rapports de force dans le cadre des négociations et le manque d'encadrement de la part de l'État, neutralisent toutefois ces avantages.

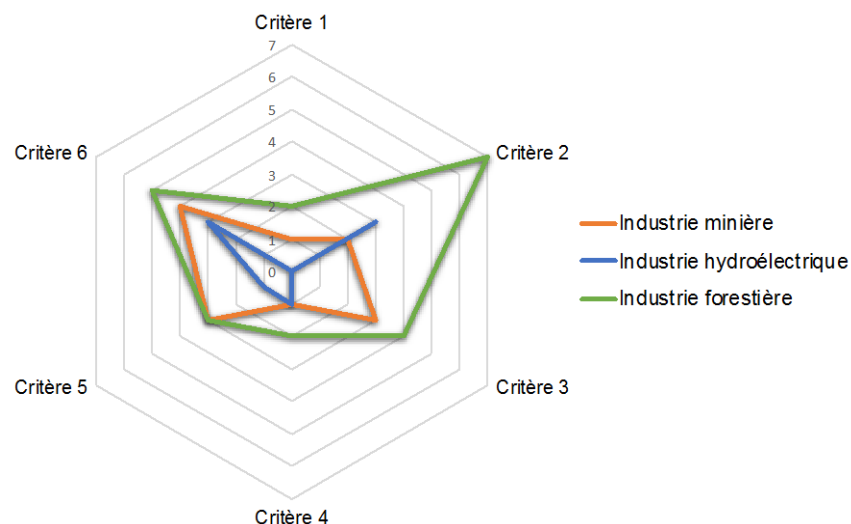


Figure 7.1 Représentation graphique des résultats d'évaluation (régimes d'application générale)

L'évaluation indique que l'industrie hydroélectrique est la moins performante, sauf pour le deuxième critère. Sur ce point, il fut démontré au cinquième chapitre qu'Hydro-Québec déploie d'importantes ressources afin de veiller à une participation significative des communautés autochtones dans la réalisation des études d'impacts. Parmi les facteurs qui semblent concourir aux bas scores, le fait que les pratiques de l'industrie hydroélectrique soient définies « par projet » semble important. En effet, aucune loi propre aux activités d'Hydro-Québec ni aucune politique d'entreprise contraignante n'encadre la planification et la mise en œuvre des projets. À titre d'exemple comparatif, la Loi sur les mines, bien qu'elle présente des faiblesses, assure la mise en place de comités de suivi qui tendent vers la participation autochtone à la planification et au suivi des projets. Étant donné qu'Hydro-Québec détient le monopole de la production hydroélectrique, l'articulation de règles contraignantes ou, à l'inverse, l'absence de celles-ci impacte de façon importante les probabilités que soient respectés les critères d'évaluation.

Les trois industries présentent un score faible pour le premier critère, soit la reconnaissance et la documentation des droits, revendications et usages autochtones du territoire. Dans l'état actuel du régime minier, l'exploration peut s'effectuer sans qu'un prospecteur soit mis au courant de ces droits ou revendications autochtones. Quant au développement hydroélectrique, l'exemple du projet de la Romaine porte à croire que les communautés touchées par les projets d'Hydro-Québec n'ont pas toutes la certitude d'être incluses dans le processus d'évaluation des impacts. L'identification des usages et des droits territoriaux par les compagnies forestières est quant à elle minée par l'exercice en vase clos des autres secteurs industriels. Le quatrième critère ne présente pas un bon score non plus : l'obtention du consentement en lui-même fait face à une diversité d'obstacles propres à chacune des trois industries.

Enfin, les résultats obtenus pour le sixième critère démontrent que les trois industries tendent à compenser les atteintes aux droits ancestraux, en raison notamment des courants jurisprudentiels reconnus à cet effet et de la pratique maintenant répandue de la négociation d'ERA.

7.2.3 Tableaux d'évaluation (régimes particuliers)

Les tableaux 7.7 à 7.9 suivants présentent l'évaluation des activités minières, hydroélectriques et forestières et le pointage qui en découle dans le cadre des régimes particuliers (soit les régimes reposant sur des ententes particulières convenues entre certaines nations et communautés autochtones et les gouvernements). Comme mentionné précédemment, les acronymes utilisés sont définis à la liste des acronymes de la page vii. Le score total pour chaque critère d'évaluation consiste à l'addition du score obtenu pour les régimes particuliers avec celui des régimes d'application générale, étant donné que les composantes des régimes particuliers s'ajoutent aux points forts et aux points faibles des régimes d'application générale. Autrement dit, le score entre parenthèses consiste aux scores contenus aux tableaux 7.4 à 7.6 et est utilisé à des fins de comparaison pour l'analyse de la section 7.2.4.

Tableau 7.7 Évaluation de l'industrie minière (régimes particuliers)

Pointage		Score total
Critère 1	+3 (L) : Régime des terres de catégories I, II et III établi par la CBJNQ +3 (L) : L'Entente sur la consultation et l'accommodement de 2016 entre le Gouvernement du Québec et la nation Abitibiwinini délimite le territoire où doit s'appliquer le processus de consultation entendu par les parties +1 (L) : Reconnaissance du Nitassinan et de l'Innu Assi dans l'EPOG (légalement non contraignante) -1 (L) : Disposition d'extinction des droits ancestraux sur le territoire d'application de la CBJNQ, incluant les droits des peuples autochtones non-signataires	6 (+1)
Critère 2	+3 (L) : Participation significative grâce au REEIES +3 (L) : L'Entente sur la consultation et l'accommodement de 2016 entre le Gouvernement du Québec et la nation Abitibiwinini prévoit un droit de regard particulier pour cette dernière dans le processus d'évaluation et d'examen des impacts +1 (L) : L'EPOG prévoit l'encadrement des processus d'évaluation environnementale en vue d'une participation innue significative (légalement non contraignante) -1 (S) : La composition et le fonctionnement des comités établis dans le cadre du REEIES doivent être revus puisqu'ils sont basés sur un modèle occidental, ne favorisent pas les méthodes et savoirs traditionnels autochtones et maintiennent le pouvoir décisionnel auprès de l'État -1 (S) : Malgré la signature d'ententes de principe encadrant la participation autochtone significative à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (ex : EPOG), les gouvernements tendent à ne pas véritablement changer leur approche quant à l'exploitation des ressources	5 (+2)
Critère 3	+1 (S) : Les véhicules administratifs mis sur pied par la CBJNQ ont eu un effet structurant pour les Cris et les Inuits, qui ont renforcé leur identité politique et sont devenus des acteurs majeurs du développement régional +1 (L) : L'EPOG prévoit la participation réelle des Innus à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (légalement non contraignante) -1 (S) : Malgré la signature d'ententes de principe encadrant la participation autochtone significative à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (ex : EPOG), les gouvernements tendent à ne pas véritablement changer leur approche quant à l'exploitation des ressources	1 (+3)
Critère 4	+3 (L) : La CBJNQ prévoit l'obligation d'obtenir le consentement cri/inuit/naskapi afin de prospecter en terres I. L'Entente sur la gouvernance de 2012 ainsi que les modifications apportées à la Loi sur les mines et à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme prévoient que le Gouvernement de la nation crie et le GREIBJ disposent d'un pouvoir décisionnel, l'un complet et l'autre paritaire, de soustraire une partie des terres II et III à la prospection ou aux travaux miniers +1 (L) : L'EPOG accorde pleine juridiction aux Innus sur l'Innu Assi (légalement non contraignante) -1 (L) : Malgré la signature d'ententes de principe encadrant la participation autochtone significative à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (ex : EPOG), les gouvernements tendent à ne pas véritablement changer leur approche quant à l'exploitation des ressources	3 (+1)
Critère 5	+1 (S) : L'EPOG prévoit la participation réelle des Innus à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (légalement non contraignante) -1 (S) : Malgré la signature d'ententes de principe encadrant la participation autochtone significative à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (ex : EPOG), les gouvernements tendent à ne pas véritablement changer leur approche quant à l'exploitation des ressources	0 (+3)
Critère 6	+3 (L) : La Paix des Braves prévoit jusqu'en 2052 le versement annuel d'un montant à la nation crie, indexé afin de refléter l'évolution de l'exploitation hydroélectrique, minière et forestière +1 (L) : L'EPOG prévoit le droit à une compensation établie de gré à gré ou, à défaut, selon le processus de règlement des différends prévu à l'entente -1 (S) : Malgré la signature d'ententes de principe encadrant la participation autochtone significative à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (ex : EPOG), les gouvernements tendent à ne pas véritablement changer leur approche quant à l'exploitation des ressources	3 (+4)

Tableau 7.8 Évaluation de l'industrie hydroélectrique (régimes particuliers)

Pointage		Score total
Critère 1	+3 (L) : Régime des terres de catégories I, II et III établi par la CBJNQ +1 (L) : Reconnaissance du Nitassinan et de l'Innu Assi dans l'EPOG (légalement non contraignante) -1 (L) : Disposition d'extinction des droits ancestraux sur le territoire d'application de la CBJNQ, incluant les droits des peuples autochtones non-signataires	3 (+0)

Tableau 7.8 Évaluation de l'industrie hydroélectrique (régimes particuliers) (suite)

Critère 2	<p>+3 (L) : Participation significative grâce au REEIES</p> <p>+3 (L) : Conventions signées par les Cris et HQ (dont Boumhounan) dans le cadre de la Paix des Braves</p> <p>+1 (L) : L'EPOG prévoit l'encadrement des processus d'évaluation environnementale en vue d'une participation innue significative (légalement non contraignante)</p> <p>-1 (S) : La composition et le fonctionnement des comités établis dans le cadre du REEIES doivent être revus puisqu'ils sont basés sur un modèle occidental, ne favorisent pas les méthodes et savoirs traditionnels autochtones et maintiennent le pouvoir décisionnel de auprès de l'État</p> <p>-1 (S) : Malgré la signature d'ententes de principe encadrant la participation autochtone significative à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (ex : EPOG), les gouvernements tendent à ne pas véritablement changer leur approche quant à l'exploitation des ressources</p>	5 (+3)
Critère 3	<p>+3 (L) : Conventions signées par les Cris et HQ (dont Boumhounan) dans le cadre de la Paix des Braves</p> <p>+1 (S) : Les véhicules administratifs mis sur pied par la CBJNQ ont eu un effet structurant pour les Cris et les Inuits, qui ont renforcé leur identité politique et sont devenus des acteurs majeurs du développement régional</p> <p>+1 (L) : L'EPOG prévoit la participation réelle des Innus à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (légalement non contraignante)</p> <p>-1 (S) : Malgré la signature d'ententes de principe encadrant la participation autochtone significative à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (ex : EPOG), les gouvernements tendent à ne pas véritablement changer leur approche quant à l'exploitation des ressources</p>	4 (+0)
Critère 4	<p>+1 (S) : Le gouvernement du Québec et Hydro-Québec conçoivent le consentement comme une condition essentielle au lancement des projets EM-1 et EM-1-A-Sarcelle-Rupert</p> <p>+1 (L) : L'EPOG accorde pleine juridiction aux Innus sur l'Innu Assi (légalement non contraignante)</p> <p>-1 (S) : Malgré la signature d'ententes de principe encadrant la participation autochtone significative à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (ex : EPOG), les gouvernements tendent à ne pas véritablement changer leur approche quant à l'exploitation des ressources</p> <p>-1 (S) : Les réserves concernant le contexte de négociation de la Paix des Braves empêchent de conclure à un véritable CLPE</p>	0 (+1)
Critère 5	<p>+3 (L) : Conventions signées par les Cris et HQ (dont Boumhounan) dans le cadre de la Paix des Braves</p> <p>+1 (L) : L'EPOG prévoit la participation réelle des Innus à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (légalement non contraignante)</p> <p>-1 (S) : Malgré la signature d'ententes de principe encadrant la participation autochtone significative à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (ex : EPOG), les gouvernements tendent à ne pas véritablement changer leur approche quant à l'exploitation des ressources</p>	3 (+1)
Critère 6	<p>+3 (L) : La Paix des Braves prévoit jusqu'en 2052 le versement annuel d'un montant à la nation crie, indexé afin de refléter l'évolution de l'exploitation hydroélectrique, minière et forestière</p> <p>+1 (L) : L'EPOG prévoit le droit à une compensation établie de gré à gré ou, à défaut, selon le processus de règlement des différends prévu à l'entente</p> <p>-1 (S) : Malgré la signature d'ententes de principe encadrant la participation autochtone significative à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (ex : EPOG), les gouvernements tendent à ne pas véritablement changer leur approche quant à l'exploitation des ressources</p>	3 (+3)

Tableau 7.9 Évaluation de l'industrie forestière (régimes particuliers)

Pointage		Score total
Critère 1	<p>+3 (L) : Régime des terres de catégories I, II et III établi par la CBJNQ</p> <p>+3 (L) : Unités d'aménagement du RFA divisées par le Gouvernement de la nation crie, en fonction des territoires de trappage</p> <p>+1 (L) : Reconnaissance du Nitassinan et de l'Innu Assi dans l'EPOG (légalement non contraignante)</p> <p>-1 (L) : Disposition d'extinction des droits ancestraux sur le territoire d'application de la CBJNQ, incluant les droits des peuples autochtones non-signataires</p>	6 (+2)
Critère 2	<p>+3 (L) : L'élaboration des PAFIT et des PAFIO doit s'effectuer par une concertation entre le MFFP et le Gouvernement de la nation crie (catégorie II) ou le GREIBJ (catégorie III)</p> <p>+1 (L) : L'EPOG prévoit l'encadrement des processus d'évaluation environnementale en vue d'une participation innue significative (légalement non contraignante)</p> <p>-1 (S) : La composition et le fonctionnement des comités établis dans le cadre du REEIES doivent être revus puisqu'ils sont basés sur un modèle occidental, ne favorisent pas les méthodes et savoirs traditionnels autochtones et maintiennent le pouvoir décisionnel de auprès de l'État</p> <p>-1 (S) : Malgré la signature d'ententes de principe encadrant la participation autochtone significative à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (ex : EPOG), les gouvernements tendent à ne pas véritablement changer leur approche quant à l'exploitation des ressources</p>	2 (+7)

Tableau 7.9 Évaluation de l'industrie forestière (régimes particuliers) (suite)

Critère 3	<p>+3 (L) : L'élaboration des PAFIT et des PAFIO doit s'effectuer par une concertation entre le MFFP et le GNC (catégorie II) ou le GREIBJ (catégorie III)</p> <p>+1 (S) : Les véhicules administratifs mis sur pied par la CBJNQ ont eu un effet structurant pour les Cris et les Inuits, qui ont renforcé leur identité politique et sont devenus des acteurs majeurs du développement régional</p> <p>+1 (L) : L'EPOG prévoit la participation réelle des Innus à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement, incluant la planification forestière (légalement non contraignante)</p> <p>+1 (L) : Le RFA prévoit la possibilité pour les Cris d'identifier un certain pourcentage de territoires d'intérêts particuliers et d'intérêts fauniques à des fins de protection</p> <p>+1 (L) : Une série de prescriptions sylvicoles doivent être respectées dans le cadre du RFA</p> <p>-1 (S) : Malgré la signature d'ententes de principe encadrant la participation autochtone significative à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (ex : EPOG), les gouvernements tendent à ne pas véritablement changer leur approche quant à l'exploitation des ressources</p>	6 (+4)
Critère 4	<p>+1 (S) : Bien qu'il ne prévoise pas le droit au CLPE, le RFA consiste à un effort significatif en ce sens grâce aux nombreuses mesures participatives qu'il contient et qui procurent un pouvoir d'influence non négligeable aux Cris.</p> <p>+1 (S) : L'EPOG accorde pleine juridiction aux Innus sur l'Innu Assi (légalement non contraignante)</p> <p>-1 (S) : Malgré la signature d'ententes de principe encadrant la participation autochtone significative à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (ex : EPOG), les gouvernements tendent à ne pas véritablement changer leur approche quant à l'exploitation des ressources</p>	1 (+2)
Critère 5	<p>+3 (L) : Les GTC, comités paritaires, veillent notamment au suivi des plans d'aménagement forestier</p> <p>+1 (L) : L'EPOG prévoit la participation réelle des Innus à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (légalement non contraignante)</p> <p>-1 (S) : Malgré la signature d'ententes de principe encadrant la participation autochtone significative à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (ex : EPOG), les gouvernements tendent à ne pas véritablement changer leur approche quant à l'exploitation des ressources</p>	3 (+3)
Critère 6	<p>+3 (L) : La Paix des Braves prévoit jusqu'en 2052 le versement annuel d'un montant à la nation crie, indexé afin de refléter l'évolution de l'exploitation hydroélectrique, minière et forestière</p> <p>+1 (L) : L'EPOG prévoit le droit à une compensation établie de gré à gré ou, à défaut, selon le processus de règlement des différends prévu à l'entente</p> <p>-1 (S) : Malgré la signature d'ententes de principe encadrant la participation autochtone significative à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (ex : EPOG), les gouvernements tendent à ne pas véritablement changer leur approche quant à l'exploitation des ressources</p>	3 (+5)

7.2.4 Analyse des résultats (régimes particuliers)

À l'instar des régimes d'application générale, et comme l'illustre la figure 7.2 ci-dessous, l'évaluation des trois industries dans le cadre des régimes particuliers indique une performance généralement supérieure du secteur forestier.

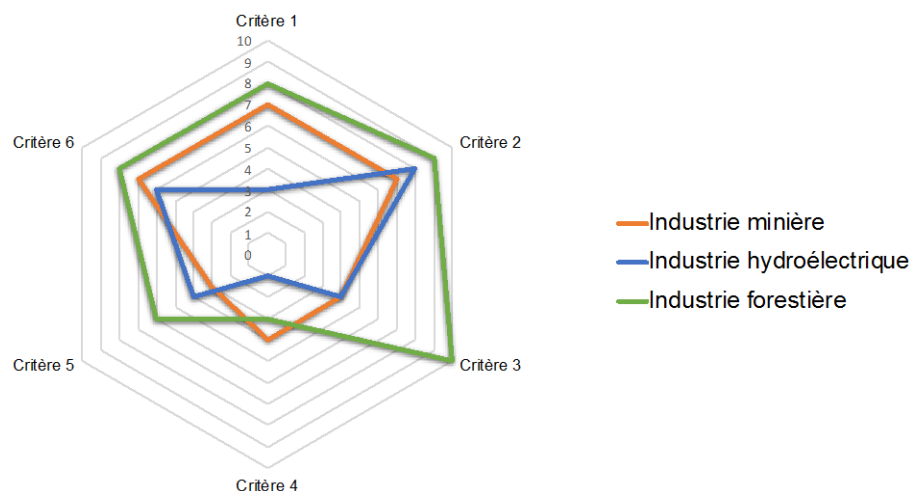


Figure 7.2 Représentation graphique des résultats d'évaluation (régimes particuliers)

Pour ce secteur, le critère de planification stratégique et opérationnelle (critère 3) reçoit un score particulièrement élevé. Celui-ci repose sur la participation du Gouvernement de la nation crie et du GREIBJ dans la préparation des PAFIT et des PAFIO, l'encadrement de l'aménagement forestier grâce à des prescriptions sylvicoles établies d'un commun accord et le droit cri de préserver certains territoires d'intérêts particuliers et d'intérêts fauniques. L'établissement des unités d'aménagement à partir de l'identification des aires de trappe par le Gouvernement de la nation crie et le suivi de la mise en œuvre des plans d'aménagement par les groupes de travail conjoints sont d'autres exemples de composantes du RFA qui contribuent au bon rendement du régime forestier.

Parallèlement aux rendements de l'industrie forestière, des composantes clés des régimes particuliers applicables aux secteurs minier et hydroélectrique permettent également à ceux-ci d'augmenter leurs scores totaux par rapport aux régimes d'application générale, comme l'indique la figure 7.3 ci-dessous. En ce qui a trait à l'industrie minière, l'entente de 2016 avec la Première Nation Abitibiwinini augmente de beaucoup la tendance de respect des critères 1 et 2 pour cette communauté algonquienne. L'Entente sur la gouvernance de 2012 ainsi que les nouvelles dispositions de la Loi sur les mines et de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme influencent quant à elles le troisième critère de façon significative. Pour ce qui est de l'industrie hydroélectrique, les conventions conclues avec la nation crie dans le cadre de la signature de la Paix des Braves contribuent particulièrement à augmenter le score total. En effet, l'ensemble de la durée de vie du projet EM-1-A-Sarcelle-Rupert est marqué par une participation crie significative, contribuant ainsi à tendre vers l'atteinte des critères 2 à 5.

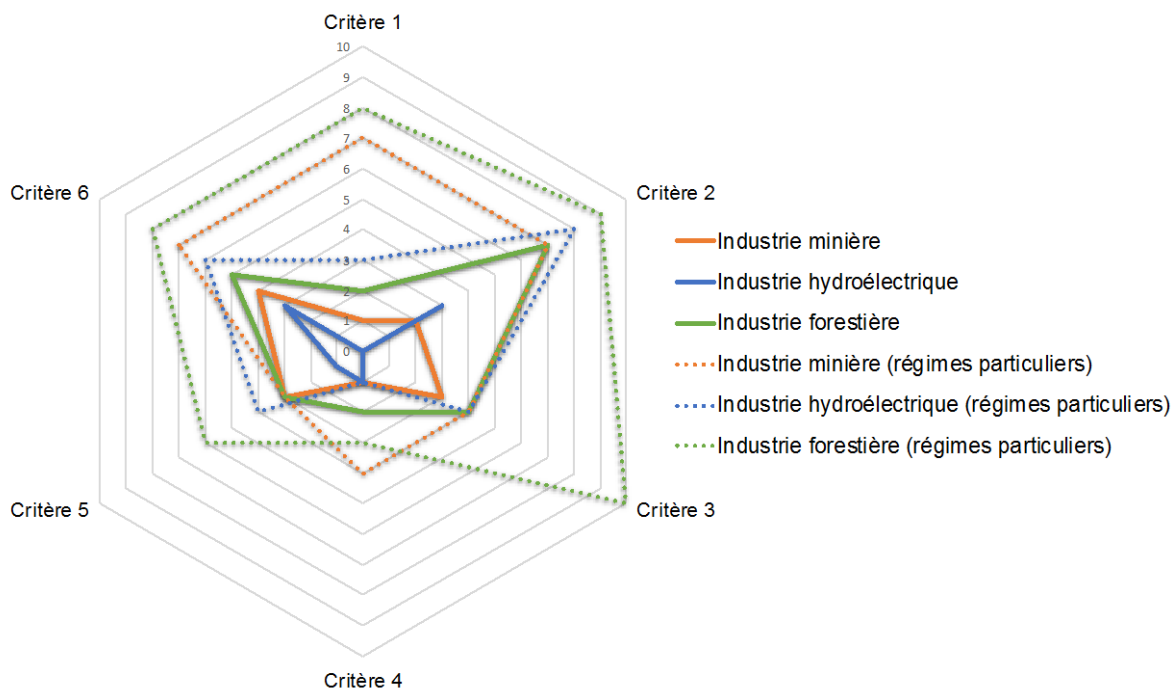


Figure 7.3 Représentation graphique des résultats d'évaluation (tous régimes confondus)

En somme, la figure 7.3 illustre un impact globalement positif des régimes particuliers sur le sort réservé au CLPE. Les résultats obtenus par les trois industries prouvent l'effet non négligeable de la CBJNQ et des ententes qui en ont découlé : régime de reconnaissance des droits et de division des terres, participation crie significative au REEIES, effet structurant, renforcement et affirmation de l'identité politique, etc. La conclusion d'ententes particulières entre le gouvernement québécois et les peuples autochtones semble être, sans trop de surprise, une avenue à considérer parmi les solutions de mise en œuvre du CLPE.

7.3 Recommandations

Les recherches effectuées dans le cadre de cet essai ont démontré qu'en contexte de projets d'exploitation des ressources naturelles québécoises, le CLPE est pratiquement absent des normes légales et corporatives. Sur le plan politique et législatif, aucune mesure apparente n'a été adoptée par le gouvernement québécois à ce sujet pour l'instant. Les projets tendent à progresser même en présence de revendication et d'opposition autochtone, comme l'ont suggéré les exemples présentés au fil des chapitres (Algonquins de Lac Barrière et projet Rivière dorée, communautés innues de Uashat et de Maliotenam et projet de la Romaine, Atikamekw d'Opitciwan et opérations forestières en Haute-Mauricie, etc.). Même le secteur forestier, qui obtient le meilleur score dans l'évaluation des critères de mise en œuvre du CLPE pour ses régimes généraux et particuliers, ne peut prétendre à un véritable respect de ce droit. En effet, malgré les mesures d'harmonisation et d'accommodements, la gestion de la ressource forestière, à l'instar des ressources minières et hydriques, demeure marquée par une logique économique extractive (Teitelbaum, 2015).

Or, de nombreuses raisons militent en faveur de l'adoption de mesures efficaces en matière de consultation de bonne foi, de participation autochtone significative et d'obtention du CLPE, et ce, non seulement en regard des intérêts autochtones : des risques et opportunités concernent également les Couronnes et les industries. L'inclusion des communautés autochtones à titre de partenaires dans la planification territoriale ainsi que dans l'évaluation des impacts et la planification des projets procurent une meilleure prévisibilité pour l'État et les promoteurs. Bâtir des relations harmonieuses en amont avec ces communautés assure une meilleure durabilité au développement. De plus, leur participation aux diverses étapes de vie d'un projet, y compris la phase préliminaire d'élaboration, peut donner lieu à des suggestions innovantes et adaptées aux réalités sociales, culturelles et environnementales du territoire, et donc des économies en temps et en coûts (Hannah, 2013). À l'inverse, l'omission des droits et revendications autochtones peut directement affecter la viabilité d'un projet et engendrer de lourdes conséquences opérationnelles et financières. D'un point de vue légal, l'insuffisance des exercices consultatifs, des mesures d'accommodement et des cadres législatifs augmentent les chances de recours judiciaires, coûteux en temps, en fonds publics et en fonds privés. À titre d'exemple, la Loi sur les mines a été identifiée au chapitre 4 comme représentant un risque important d'être portée devant les tribunaux.

D'ailleurs, il ne faudrait pas que l'État laisse aux cours de justice la tâche de dicter la marche à suivre afin de donner vie au CLPE. Il est vrai que celles-ci ont joué un rôle important dans la reconnaissance et l'articulation des droits autochtones au Canada : pensons aux pointages obtenus par les trois industries grâce aux courants jurisprudentiels relatifs au titre ancestral et à l'obligation de consulter de la Couronne. Cela dit, comme l'explique le chapitre 2, l'attente passive d'un recours et d'une décision judiciaires irait à l'encontre de la nécessaire mise en œuvre décentralisée du CLPE guidée par le leadership des provinces. Enfin, rappelons qu'en plus d'impliquer d'importants coûts, les recours judiciaires peuvent se conclure par une invitation des tribunaux à ce que les parties résolvent leur litige par la voie de la négociation.

Ainsi, ce contexte représente une opportunité à saisir pour les dirigeants étatiques et industriels : ceux-ci font face à une page blanche en matière de législation sur le CLPE et bénéficient d'une série d'expériences et d'outils, détaillés au fil des pages qui précèdent, desquels tirer des leçons. De plus, grâce à l'évaluation comparative effectuée dans ce chapitre 7, les décideurs sont en mesure de cibler les secteurs et les pratiques méritant une intervention prioritaire. C'est dans cette optique et sur la base des apprentissages réalisés tout au long du processus de réalisation du présent essai que les recommandations suivantes sont proposées. Elles reposent sur les recommandations ciblées des chapitres précédents et représentent, à notre avis, les fondements essentiels à l'élaboration de toute stratégie de mise en œuvre du CLPE.

- **Recommandation 1 : Assurer un processus pour et par les communautés autochtones**

Le CLPE représente une composante essentielle de l'autodétermination des peuples autochtones, elle-même au centre des droits défendus par la DNUDPA. Afin de respecter l'esprit de la Déclaration, le rôle des Autochtones doit donc être priorisé dans la confection de toute stratégie de mise en œuvre du CLPE. De plus, il fut démontré au premier chapitre que l'aboutissement de la DNUDPA est le résultat de l'initiative, du leadership et des efforts acharnés des peuples autochtones partout au monde. Comme le soulignait le professeur Leclair à ce propos lors de son passage à la Commission Viens, ces peuples « sont en droit de prendre l'initiative » de la mise en œuvre de la Déclaration (Leclair, 2018, février).

- **Recommandation 2 : Procurer un financement adéquat**

Nos recherches ont démontré que les limites de ressources des communautés autochtones, qu'il s'agisse de ressources pécuniaires, humaines, techniques ou en temps, constituent un important frein à l'exercice du droit au CLPE. Ainsi, l'exercice d'élaboration de toute stratégie de mise en œuvre du CLPE doit être accompagné d'un soutien adéquat, notamment financier, pour offrir toute la latitude nécessaire à la participation pleine et effective des Autochtones. Cette recommandation est d'autant plus importante qu'elle est également un droit reconnu à l'article 39 de la Déclaration. Dans l'esprit du caractère libre du consentement, ce financement doit être indépendant des résultats ou de l'issue du processus d'élaboration stratégique. En conformité avec l'objectif d'autodétermination derrière le CLPE, les communautés autochtones devraient également avoir la liberté de gérer elles-mêmes les fonds alloués.

- **Recommandation 3 : Améliorer la définition et la coordination des rôles des parties prenantes**

L'élaboration de stratégies de mise en œuvre du CLPE devrait passer par la structuration du rôle de l'État en tant que détenteur de l'obligation de veiller au respect du CLPE. L'étude des régimes miniers et hydroélectriques a révélé le besoin de mieux encadrer les mesures de consultation mises en œuvre par les promoteurs. Pour ce faire, les rôles de l'État, des compagnies privées ainsi que des représentants et des membres des communautés autochtones doivent être définis de façon à officialiser la responsabilité de l'État quant à la qualité, à l'intégrité et au résultat du processus d'obtention du CLPE. Cette définition doit également s'attarder aux besoins et aux réalités de chaque industrie, de façon à optimiser les efforts de consultation, d'harmonisation et d'accommodement déployés de part et d'autre. À ce titre, il faut rappeler la façon dont le MFFP coordonne maintenant la planification forestière, qui inclut une consultation prioritaire des communautés autochtones et une prise en compte des exigences auxquelles les compagnies certifiées sont tenues. Même si elle présente ses propres limites et défis, cette approche peut servir de source d'inspiration. L'exemple de la mine Renard et de la coordination harmonieuse des négociations de l'entente Mecheshoo et du processus d'évaluation des impacts peuvent également nourrir la réflexion à cet égard.

- **Recommandation 4 : Accroître la connaissance des droits et revendications sur le territoire**

Les évaluations effectuées au début du présent chapitre révèlent une mauvaise performance en ce qui a trait à l'identification, à la reconnaissance et à la documentation des droits, revendications et usages territoriaux des Autochtones. Nous relient ce constat à la recommandation suivante : améliorer la diffusion intra-industrielle, interindustrielle et interministérielle de ces informations. Sur le plan intra-industriel par exemple, vu les enjeux inhérents au manque de consultation lors de la prospection minière, il serait judicieux de veiller à une meilleure communication des informations concernant le territoire entre le MERN et les prospecteurs. La mobilisation d'outils cartographiques tels que les systèmes informatiques SIGÉOM et GESTIM, qui donnent accès aux données géologiques et aux informations sur les titres miniers dans le cadre des demandes de claim, devrait être étudiée. Sur le plan interindustriel et interministériel, l'amélioration de la communication est cruciale afin d'empêcher que les informations relatives aux droits et usages territoriaux et aux mesures d'harmonisation adoptées dans chaque secteur ne servent qu'en vase clos. Le manque de communication actuel empêche la pleine réalisation des efforts déployés par les compagnies engagées auprès des communautés autochtones dans une démarche de mise en œuvre du CLPE. Parmi les pistes de solutions proposées figurent la présence de représentants ministériels au sein de tables de concertation telles que les tables GIRT ou les comités de suivi des projets miniers ainsi que la mobilisation d'outils interministériels de planification territoriale tels que les aires protégées polyvalentes. L'exercice d'octroi de permis et d'autorisations ministériels devrait également faire l'objet d'un examen afin d'assurer la diffusion et l'usage optimal des informations relatives aux droits, revendications et usages territoriaux. Les permis d'intervention forestière accordés par le MFFP aux autres industries, comme dans le cas de coupes nécessaires à l'exploration minière, servent d'exemple à cet effet (LADTF, art. 73). Enfin,

la prise en compte de cette recommandation aidera non seulement à assurer une meilleure protection des intérêts autochtones relativement au territoire et à ses ressources, mais servira également l'objectif d'une meilleure coordination des actions de chaque partie prenante sur le territoire, tel que l'indique la recommandation précédente.

- **Recommandation 5 : Valoriser les systèmes de certification**

L'influence positive des systèmes de certification a été démontrée par les scores de l'industrie forestière dans les évaluations en début de chapitre. Ceux-ci peuvent jouer un rôle normatif avant-gardiste par rapport aux États, à l'instar de FSC qui incorpore dans sa certification les exigences des traités internationaux concernant l'implication et le consentement autochtone depuis plus de 20 ans. Pour avoir un véritable impact sur les pratiques corporatives, ces systèmes doivent d'abord impliquer des standards de performance contraignants : contrairement aux bonnes pratiques établies par des ONG tels que l'ICMM ou la WCD, le non-respect des standards FSC peut entraîner une perte de certification. L'impact d'un système de certification dépend également de la valeur que lui accordent les consommateurs et le public en général. Par exemple, les acheteurs de produits de bois et de papier sont de plus en plus sensibilisés à la signification des marques CSA, FSC et SFI, créant ainsi un incitatif pour les compagnies forestières à obtenir et maintenir au moins une de ces certifications. C'est donc en raison de ces facteurs que nous recommandons que l'élaboration d'une stratégie de mise en œuvre du CLPE inclue l'élaboration et la valorisation des systèmes de certification pour les industries minières et hydroélectriques. L'approche collaborative adoptée par FSC Canada dans la préparation de sa norme nationale sert d'exemple dans la façon d'élaborer de tels systèmes. Les initiatives telles que le projet de norme de certification minière de la Chaire en entrepreneuriat minier UQAT-UQAM (Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, s. d.) doivent également être encouragées et soutenues.

- **Recommandation 6 : Bâtir sur les réflexions et les stratégies déjà entamées**

Cette sixième recommandation rejoint la précédente. Des réflexions et des stratégies sur les façons de mettre en œuvre le CLPE ont déjà été effectuées par des organismes actifs sur les plans de l'exploitation des ressources naturelles et de la protection des droits de la personne. Nous recommandons donc que les travaux de mise en œuvre québécoise du CLPE s'enrichissent des outils existants. Par exemple, le guide des bonnes pratiques de l'ICMM est une source d'informations à considérer afin de guider les réflexions initiales en contexte minier. Le guide de mise en œuvre de FSC Canada, à paraître prochainement, représente également un outil pertinent dont peuvent s'inspirer d'autres secteurs que l'industrie forestière. Les leçons tirées des partenariats réussis, tels que ceux des projets Renard et EM-1-A-Sarcelle-Rupert, peuvent aussi servir. Enfin, les bienfaits, les défis et les conséquences synthétisés au tableau 1.2 en lien avec les efforts d'autres pays dans la mise en œuvre du CLPE peuvent encadrer les réflexions.

- **Recommandation 7 : Investir dans les relations et veiller à leur préservation**

En guise de dernière recommandation, nous rappelons que la qualité des relations et la force du lien de confiance à construire et à entretenir avec les communautés autochtones est un élément central à l'obtention et au maintien du CLPE. C'est pourquoi sa mise en œuvre, qu'il soit question de l'élaboration d'une stratégie gouvernementale ou de la planification d'un projet en particulier, implique d'investir dans les relations entre peuples autochtones, État et compagnies privées et de veiller à leur préservation. Ces investissements s'observent en temps, en ouverture d'esprit et en souplesse au sein des discussions et des processus décisionnels. En effet, les chapitres précédents ont démontré que l'organisation politique, le contexte socio-économique, le régime de gestion et d'usage des terres, les valeurs et les traditions varient d'une nation et d'une communauté autochtone à l'autre. Toutes les nations et communautés ne bénéficient pas non plus de la même cohésion sociale et politique, comme le démontre la comparaison entre les réalités criées et innues. Un processus de mise en œuvre du CLPE passe donc inévitablement par le respect de ces différences et de ces dynamiques ainsi que par l'adaptation des approches gouvernementales et corporatives à celles-ci. Pour se faire, les phases préliminaires de planification des projets doivent être mieux encadrées et bénéficier de plus de temps de façon à assurer un partenariat avec les communautés autochtones affectées le plus en amont possible. Les processus de négociation des ERA et la PEEIE doivent aussi assurer le temps nécessaire à la pleine compréhension des impacts et l'obtention d'un consentement de qualité. Dans la sphère politique, les représentants gouvernementaux doivent envisager la conclusion d'ententes de nation à nation de bonne foi et avec sérieux. Les délais de négociation doivent demeurer raisonnables pour ne pas nuire à la relation de confiance, comme l'illustre l'évolution de l'état des relations dans le cadre des négociations suivant l'EPOG. Enfin, la souplesse et l'ouverture d'esprit nécessaire à la préservation des relations entre les communautés autochtones du Québec et les représentants industriels et gouvernementaux requièrent une sensibilisation aux points de vue autochtones. Celle-ci pourrait entre autres se traduire par un programme de formation des employés de la fonction publique et des secteurs privés.

CONCLUSION

La DNUDPA, appuyée en 2010 par le Canada, prévoit l'obligation pour les États de consulter les peuples autochtones en vue d'obtenir leur consentement libre et éclairé, préalablement à l'exploitation des ressources sur leurs territoires ancestraux. Cela représente une tâche considérable pour le Québec : il est responsable de veiller au respect des obligations de la Déclaration qui tombent dans ses champs de compétences constitutionnelles, qui incluent les terres publiques et un grand pan de l'exploitation des ressources naturelles. Or, le territoire québécois situé au nord du 49^e parallèle contient une importante quantité de richesses contribuant à l'économie et à l'identité provinciale, en particulier les ressources minières, hydriques et forestières, tout en incluant les terres ancestrales de nombreuses communautés autochtones notamment algonquines, atikamekw, crie, innue, inuite et naskapie. Ainsi, l'objectif principal de l'essai était de dresser un état des lieux de la mise en œuvre du droit au CLPE de ces communautés au sein des secteurs miniers, hydroélectriques et forestiers du Nord québécois, pour ensuite proposer des pistes d'amélioration. De façon plus spécifique, l'objectif principal reposait sur trois sous-objectifs : contextualiser l'obligation de mise en œuvre du droit au CLPE; identifier les distinctions qui existent entre les peuples autochtones bénéficiant d'ententes conclues avec les Couronnes fédérale et provinciale et ceux qui n'en bénéficient pas; et dresser une comparaison de la législation et des pratiques propres à chacune des trois industries à l'étude afin d'en relever les forces et les faiblesses en lien avec la mise en œuvre du CLPE.

Ces objectifs ont été remplis grâce à un enchaînement d'analyses de données au fil des sept chapitres de l'essai. Les chapitres 1 et 2 ont rempli le premier sous-objectif de contextualisation. Le chapitre 1 s'est ancré dans un contexte international : il a dressé un portrait des origines et du contexte de négociation de la Déclaration, qui consiste au texte des Nations-Unies ayant nécessité le plus de temps avant d'être adopté; a mis en lumière l'absence de consensus quant à l'interprétation à donner au CLPE encore à ce jour; a illustré la diversité des approches de mise en œuvre déjà tentées en Amérique latine, en Asie, dans les pays scandinaves et en Océanie de même que leurs points forts et leurs limites; et a identifié où en sont rendus les efforts d'intégration de la DNUDPA et du CLPE en droit canadien et québécois.

La constatation de l'absence de mesures adoptées par le gouvernement du Québec afin de mettre en œuvre la DNUDPA a mené au deuxième chapitre. Celui-ci a présenté diverses mesures qui régissent les relations entre les Couronnes et les peuples autochtones et qui touchent indirectement le droit au CLPE des communautés autochtones affectées par le développement nordique au Québec. D'abord, la jurisprudence de la Cour suprême du Canada prévoit l'obligation pour les Couronnes de consulter de bonne foi et d'accommoder les communautés autochtones dont les droits ancestraux ou issus de traités sont susceptibles d'être affectés par les projets d'exploitation des ressources naturelles. De plus, le cas particulier du titre ancestral implique quant à lui l'obligation d'obtenir le consentement de ses titulaires. Cependant, la preuve d'un tel titre est complexe et coûteuse à faire : seule la Nation Tsilhqot'in a réussi à obtenir le titre ancestral jusqu'à maintenant. Outre la jurisprudence canadienne, les traités modernes jouent

aussi un rôle important dans la structuration des relations État-Autochtones : elles formalisent, de façon légalement contraignante et constitutionnellement protégée, les règles de partage et d'usage du territoire. L'étude de la CBJNQ et des ententes qui l'ont suivie, comme la Paix des Braves et l'entente Sanarrutik, a également démontré en quoi ces outils permettent le renforcement de l'identité culturelle, des compétences et de l'unité politiques, de l'influence décisionnelle et des capacités économiques des signataires autochtones. Ces ententes permettent également la création de régimes adaptés aux besoins propres à une nation ou à une communauté : le régime forestier adapté (RFA) en territoire cri ou le régime de consultation pour les projets miniers sur le territoire de la Première-Nation Abitibiwinni en sont des exemples. Pour les communautés qui ne bénéficient pas d'entente avec les gouvernements, la consultation et la participation à la planification de l'exploitation du territoire et de ses ressources sont principalement modulées par la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE) et par la négociation d'ententes sur les répercussions et les avantages (ERA). Leur analyse dans les chapitres 2 et 3 a mis en lumière les lacunes qui empêchent d'en faire des outils optimaux de mise en œuvre du CLPE : celles-ci incluent les limites procédurales et méthodologiques dans l'évaluation des impacts et un rapport de force déséquilibré lors de la négociation des ERA par les représentants industriels et autochtones.

Les chapitres 4, 5 et 6 se sont attardés aux cadres législatif et normatif ainsi qu'aux pratiques effectivement mises en œuvre au sein des industries minière, hydroélectrique et forestière respectivement. Les trois chapitres ont révélé le rôle actif de certains organismes internationaux et nationaux tels que l'ICMM et FSC dans la promotion des bonnes pratiques de consultation, de participation et de consentement autochtones. À l'échelle de la province, les constats dressés dans chacun des chapitres démontrent que la conformité des lois, des normes et des pratiques relativement au CLPE diffère d'une industrie à l'autre. Alors que le secteur minier fait face à la nécessité de renforcer la protection des droits autochtones en phase prospective, particulièrement lors des demandes de claim, le développement hydroélectrique doit pallier les difficultés rencontrées par les communautés autochtones qui ne bénéficient pas d'une reconnaissance, et donc d'une protection effective, de leurs droits territoriaux *via* une entente contraignante avec le gouvernement québécois. Le régime forestier place quant à lui l'État responsable d'un système coordonné de consultation autochtone et de planification forestière, où les rôles du MFFP et de l'industrie sont clairement délimités et tiennent compte des systèmes de certification forestière. Ce cadre, bien qu'il présente également certaines limites, permet la mise en œuvre de pratiques favorables au CLPE.

Le septième et dernier chapitre a permis de condenser les informations relevées dans les chapitres précédents et mesurer les performances des trois industries à l'étude. Pour ce faire, une méthodologie d'évaluation a été construite sur mesure. Elle implique six critères basés sur les ouvrages de FSC, une échelle de pointage inspirée de la grille d'analyse de développement durable de la Chaire en éco-conseil de l'Université du Québec à Chicoutimi et un système d'indices permettant de contextualiser le pointage accordé à chaque critère d'évaluation. L'évaluation de la performance de chaque industrie dans le cadre des régimes d'application générale et dans le cadre des régimes particuliers a permis d'identifier l'ensemble

de leurs forces et faiblesses, tel que prévu au troisième sous-objectif. De plus, la représentation des résultats obtenus sous la forme de trois graphiques distincts basés sur les résultats d'évaluation a également permis de comparer de façon visuellement révélatrice l'état d'avancement des trois industries quant au respect du principe du CLPE. Conformément aux données recueillies dans les chapitres 4 à 6, les graphiques révèlent que l'industrie forestière a une longueur d'avance à cet égard. Ils révèlent également l'écart ancipité entre les régimes particuliers et les régimes d'application générale, les avantages des premiers ayant été soulignés à plusieurs reprises dans le travail. Enfin, des recommandations ont été formulées afin d'accompagner les décideurs dans l'élaboration de stratégies de mise en œuvre du CLPE. Elles incluent celles d'assurer un processus de réflexion pour et par les communautés autochtones, de procurer à ces dernières un financement adéquat, d'améliorer la définition et la coordination des rôles des parties prenantes sur le territoire et d'accroître la connaissance des droits et revendications sur celui-ci. Ces recommandations se veulent globales, puisque la liberté de choisir les façons d'opérationnaliser le CLPE doit demeurer dans les mains des peuples autochtones. Ainsi, elles visent davantage à orienter les décideurs gouvernementaux et corporatifs dans l'atteinte des exigences de la Déclaration des Nations Unies et, plus généralement, dans la construction de relations durables avec les partenaires incontournables du développement des richesses du Nord québécois.

RÉFÉRENCES

- Administration régionale Kativik (ARK). (s. d). Conseil. Repéré à <http://www.krg.ca/fr/home-fr/reenseignements-generaux/conseil>
- Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). (2011). *Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter*. Repéré à http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/intgui_1100100014665_fra.pdf
- Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC). (2010). Énoncé du Canada appuyant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Repéré à <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1309374239861/1309374546142>
- Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC). (2016). Discours livré à l'instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, New York le 10 mai 2016. Repéré à <https://www.canada.ca/fr/affaires-autochtones-nord/nouvelles/2016/05/discours-livre-a-l-instance-permanente-des-nations-unies-sur-les-questions-autochtones-new-york-le-10-mai-2016.html>
- Agence canadienne d'évaluation environnementale. (2013). *Rapport d'étude approfondie : Projet de mine de diamants Renard*. Repéré à <https://www.ceaa-acee.gc.ca/050/documents/p55169/89245F.pdf>
- Anaya, S.J. et Rodríguez-Piñero, L. (2018). The Making of the UNDRIP. Dans J. Hohmann et M. Weller (dir.), *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Commentary: Part I The UNDRIP's Relationship to Existing International Law* (p. 38-62). Oxford, Royaume-Uni : Oxford University Press.
- Anderson, P. (2011). *Free, Prior and Informed Consent in REDD+: Principles and Approaches for Policy and Project Development*. Repéré à http://redd.unfccc.int/uploads/2_74_redd_20130710_recoftc_free_2C_prior_2C_and_informed_consent_in_reddplus.pdf
- Arctic Council. (s. d.). The Arctic Council: A backgrounder. Repéré à <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us>
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. Repéré à <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador. (1997). *Towards sustainable development: A strategy for the department of Indian affairs and northern development*. Repéré à <http://publications.gc.ca/collections/Collection/R2-82-1997-2E.pdf>
- Assemblée nationale du Québec. (1990). Journal des débats de la commission de l'économie et du travail : consultation générale sur la situation et les perspectives de l'énergie électrique au Québec. Repéré à <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cet-34-1/journal-debats/CET-900529.html>
- Association canadienne de l'électricité (ACE). (s. d.a). Établir un partenariat avec les communautés indigènes. Repéré à <https://electricity.ca/fr/conduire/en-partenariat-pour-un-avenir-meilleur/etablir-un-partenariat-avec-les-communautes-indigenes/>
- Association canadienne de l'électricité (ACE). (s. d.b). Programme électricité durable. Repéré à <https://electricity.ca/fr/livrer/developpement-durable/programme-electricite-durable/>

- Association canadienne de l'hydroélectricité. (s. d.a). Avantages. Repéré à <https://canadahydro.ca/fr/avantages/>
- Association canadienne de l'hydroélectricité. (s. d.b). Propre, renouvelable, fiable. Repéré à <https://canadahydro.ca/fr/>
- Association canadienne de l'hydroélectricité. (s. d.c). Qui sommes-nous. Repéré à <https://canadahydro.ca/fr/qui-sommes-nous/>
- Association canadienne de l'hydroélectricité. (s. d.d). *Visions d'avenir : hydroélectricité et relations avec les autochtones du Canada*. Repéré à <https://canadahydro.ca/wp-content/uploads/2015/09/ACH-visions-davenir-web-v2.pdf>
- Association canadienne de normalisation (CSA). (2016). CAN/CSA-Z809-16 – Norme d'aménagement forestier durable. Repéré à https://store.csagroup.org/ccrz__ProductDetails?sku=CAN/CSA-Z809-16&cclcl=fr_CA
- Association canadienne de normalisation (CSA). (s. d.). History of CSA SFM. Repéré à <http://www.csasfmforests.ca/historyofcsa.htm>
- Association des produits forestiers du Canada. (2015). *La certification forestière au Canada*. Repéré à http://www.fpac.ca/wp-content/uploads/publications/fr/Facts%20Sheets_FR/Certification_French.pdf
- Association minière du Canada (AMC). (2017a). *Vers le développement minier durable : Rapport d'étape 2017*. Repéré à <http://mining.ca/sites/default/files/documents/Rapport-detape-VDMD-2017.pdf>
- Association minière du Canada (AMC). (2017b). *Vers le développement minier durable : Protocole de relations avec les Autochtones et les collectivités*. Repéré à <http://mining.ca/sites/default/files/documents/TSM-Aboriginal-and-Community-Outreach-Protocol-June-2017-Fr.pdf>
- Association minière du Canada (AMC). (s. d.a). Affaires autochtones. Repéré à <http://www.mining.ca/node/212>
- Association minière du Canada (AMC). (s. d.b). Participation mondiale. Repéré à <http://www.mining.ca/node/1846>
- Atikamekw Nehirowisiw. (2014). Déclaration de souveraineté d'Atikamekw Nehirowisiw. Repéré à <https://fr.scribd.com/document/239088497/Declaration-de-souverainete-d-Atikamekw-Nehirowisiw>
- Baba, S., Raufflet, E., Murdoch, J.P. et Courcelles, R. (2016). Reconstruire des relations : Hydro-Québec et la nation crie (1994-2015). *Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, 18(1). Repéré à <http://journals.openedition.org.ezproxy.usherbrooke.ca/ethiquepublique/2375>
- Barelli, M. (2012). Free, prior and informed consent in the aftermath of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: developments and challenges ahead. *The International Journal of Human Rights*, 16(1), 1-24.
- Barelli, M. (2018). Free, Prior, and Informed Consent in the UNDRIP: Articles 10, 19, 29(2), and 32(2). *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Commentary: Part II Group Identity, Self-Determination, and Relations with States* (p. 247-269). Oxford, Royaume-Uni: Oxford University Press.

- Barreau du Québec. (2018). *Le système de justice et les peuples autochtones du Québec : des réformes urgentes et nécessaires*. Repéré à <https://www.barreau.qc.ca/media/1447/memoire-commission-viens.pdf>
- Beauchemin, G. (1992). L'Univers méconnu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. *Forces*, (97), 14-35.
- Bjørklund, I. (2013). Industrial impacts and Indigenous representation: Some fallacies in the Sámi quest for autonomy. *Études/Inuit/Studies*, 37(2), 145-160.
- Blancquaert, L. (2011). *L'impact du jugement Malouf au Québec (1973-1974)*. Repéré à www.fondationbonenfant.qc.ca/stages/essais/2011/2011Blancquaert.pdf
- Bouchard, M. A. (2018). Co-incidence des ententes sur les répercussions et les avantages (ERA) dans l'industrie minière et le processus d'évaluation environnementale et sociale des projets dans les territoires conventionnés au Québec. Repéré à <https://cogeos.wordpress.com/2018/07/16/91/>
- Boutilier, S. (2017). Free, Prior, and Informed Consent and Reconciliation in Canada: Proposals to Implement Articles 19 and 32 of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. *Western Journal of Legal Studies*, 7(1). Repéré à <https://ir.lib.uwo.ca/uwojls/vol7/iss1/4/>
- Brown, E., Dudley, N., Lindhe, A., Muhtaman, D.R., Stewart, C., et Synnott, T. (2013). *Common guidance for the identification of high conservation values*. Repéré à http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/guidance_identification_hcv.pdf
- Bureau du forestier en chef. (s. d.). Calcul des possibilités forestières. Repéré à <https://forestierenchef.gouv.qc.ca/documents/calcul-des-possibilites-forestieres/>
- Bustamante, G. (2015). The right to consultation and free, prior and informed consent in Latin America: the governmentality of the extraction of natural resources. *Revue québécoise de droit international*, hors-série (mars 2015), 180-197.
- Cain, k. J. et Krogman, N. (2010). Powerful or just plain power-full? A power analysis of impact and benefit agreements in Canada's north. *Organization & Environment*, 23(1), 76–98. Repéré à <https://doi-org.ezproxy.usherbrooke.ca/10.1177%2F1086026609358969>
- Calder et al. c. Procureur Général de la Colombie-Britannique, [1973] RCS 313
- Campbell, B. et Dufort, P. (2016). Réformes réglementaires et institutionnelles dans le secteur minier : réflexion sur le potentiel heuristique de la notion de « pouvoir structurel ». *Canadian Journal of Development Studies*, 37(4), 484-503. Repéré à <https://doi.org/10.1080/02255189.2016.1205476>
- Cariño, J. (2005). Indigenous Peoples' Right to Free, Prior, Informed Consent: Reflections on Concepts and Practice. *Arizona Journal of International & Comparative Law*, 22(1), 19-39. Repéré à <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/ajicl22&i=35>
- Case of the Saramaka People v. Suriname, jugement du 28 novembre 2007, Série C n° 172 (Cour interaméricaine des droits de l'homme), en ligne : http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_ing.pdf
- Charest, P. (2008). More Dams for Nitassinan: New business partnerships between Hydro-Québec and Innu communities. Dans T. Martin et S. M. Hoffman (dir.), *Power struggles: hydro development and first nations in Manitoba and Quebec* (p. 255-279). Winnipeg, Manitoba: Les Presses de l'Université du Manitoba.

Chef Max « One-Onti » Gros-Louis et al. c. Société de développement de la Baie James et al., [1974] R.P. 38

Coalition Québec meilleure mine. (2017). Résolution unanime : Les Premières Nations jugent la Loi sur les mines du Québec « inconstitutionnelle ». Repéré à <http://www.quebecmeilleuremine.org/communiquer/solution-unanime-les-premi-res-nations-jugent-la-loi-sur-les-mines-du-qu-bec-inconstitu>

Coates, K. et Newman, D. (2014). The end is not nigh: Reason over alarmism in analysing the Tsilhqot'in decision. *Aboriginal Canada and the Natural Resource Economy Series*, 5. Repéré à <https://www.macdonaldlaurier.ca/files/pdf/MLITheEndIsNotNigh.pdf>

Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK). (2017). Guide de référence sur les processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux s'appliquant au Nunavik. Repéré à [keac-ccek.ca/medias/2017/09/KEAC-ESIA-f-F10.pdf](http://www.keac-ccek.ca/medias/2017/09/KEAC-ESIA-f-F10.pdf)

Comité d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social. (s. d.). Cadre administratif et juridique. Repéré à <https://comexqc.ca/a-propos/cadre-administratif-juridique/>

Commission de la qualité de l'environnement Kativik. (s. d.). Procédure. Repéré à <https://www.keqc-cqek.ca/fr/procedures/>

Conseil central du Montréal métropolitain. (s. d.). Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones – Près de 130 personnalités et organismes endossent l'appel de la nouvelle coalition Droits des peuples autochtones au Québec : Que le Québec appuie la déclaration et montre le chemin au Canada. Repéré à <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/declaration-des-nations-unies-sur-les-droits-des-peuples-autochtones---presde-130-personnalites-et-organismes-endossent-lappel-de-la-nouvelle-coalition-droits-des-peuples-autochtones-au-quebec--que-le-quebec-appuie-538579832.html>

Conseil Cris-Québec sur la foresterie (CCQF). (s. d.a). Historique et mission. Repéré à <http://www.ccqf-cqfb.ca/fr/mission-et-mandat/>

Conseil Cris-Québec sur la foresterie (CCQF). (s. d.b). Le régime forestier adapté. Repéré à <http://www.ccqf-cqfb.ca/fr/le-regime-forestier-adapte/>

Conseil Cris-Québec sur la foresterie (CCQF). (s. d.c). Le territoire d'application. Repéré à <http://www.ccqf-cqfb.ca/fr/le-regime-forestier-adapte/le-territoire-dapplication/>

Conseil des Atikamekw d'Opitciwan. (2012). Blocus d'opérations forestières : la Nation atikamekw exige le respect de ses droits. Repéré à <http://www.letamtamcom.com/index.php/site/actualites-article/blocus-doperations-forestieres-la-nation-atikamekw-exige-le-respect-de/>

Conseil des droits de l'homme, *Rapport national présenté conformément au paragraphe 15(a) de l'annexe à la résolution 5/1 du conseil des droits de l'homme*, Doc. N. U., 5^e sess., A/HRC/WG.6/5/NZL/1 (2009), en ligne : <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/WG.6/5/NZL/1&Lang=F>

Conseils des Innus de Pakua Shipi et des Innus de Unamen Shipu. (2008). *Projet hydroélectrique du complexe de la rivière Romaine : mémoire du conseil des Innus de Pakua Shipi et du Conseil des Innus de Unamen Shipu*. Repéré à www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/La%20Romaine/documents/DM94.pdf

- Conseil international des mines et métaux (ICMM). (2013). *Position statement on indigenous peoples and mining*. Repéré à https://www.icmm.com/website/publications/pdfs/commitments/2013_icmm-ps_indigenous-people.pdf
- Conseil international des mines et métaux (ICMM). (2015). *Indigenous peoples and mining good practice guide*. Repéré à <https://www.icmm.com/website/publications/pdfs/social-and-economic-development/9520.pdf>
- Conseil international des mines et métaux (ICMM). (s. d.a). Member reporting and performance. Repéré à <https://www.icmm.com/en-gb/members/member-reporting-and-performance>
- Conseil international des mines et métaux (ICMM). (s. d.b). Vision and values. Repéré à <https://www.icmm.com/en-gb/about-us/vision-and-values>
- Conseil principal de la forêt boréale. (2015). *Comprendre les approches réussies en matière de consentement libre, préalable et éclairé au Canada (1er volet) : Récents développements et rôles efficaces que peuvent jouer le gouvernement, l'industrie et les communautés autochtones*. Repéré à borealcouncil.ca/wp-content/uploads/2015/09/CPFB_CLPE_Rapport_Sept_2015.pdf
- Convention (n°169) relative aux peuples indigènes et tribaux*, 27 juin 1989, 1650 R.T.N.U. 383 (entrée en vigueur le 5 septembre 1991)
- Convention sur la diversité biologique*, 5 juin 1992, 1760 R.T.N.U. 79 (entrée en vigueur le 29 décembre 1993; ratifiée par le Canada le 4 décembre 1992)
- Côté, G., Waaub, J.P. et Mareschal, B. (2015). Évaluation des impacts sur l'environnement en péril : La nécessité d'agir. *Les Cahiers du GERAD*, 2015(29). Repéré à http://www.sifree.org/static/uploaded/Files/publications/membres/EIE_en_peril_COTE_WAAUB_MARESCHAL.pdf
- Daigneault, R. (2002). Les projets en milieu nordique : la nouvelle donne. *Développements récents en droit de l'environnement*, 2002, 212-152. Repéré à http://daigneaultinc.com/wp-content/uploads/2015/10/YB2002_Environnement-FP175.pdf
- Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, Doc. N.U. A/CONF.151/26 (12 août 1992)
- Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, Rés AG, Doc. off. A.G. N.U., 61^e sess., A/RES/61/295 (2007)
- Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010
- Desbiens, C. (2004). Nation to Nation: Defining New Structures of Development in Northern Quebec. *Economic Geography*, 80(4), 351-366. Repéré à <https://doi.org/10.1111/j.1944-8287.2004.tb00242.x>
- Desbiens, C. (2009). Se tourner vers le Nord : territoire, identité et coproduction des connaissances à la Baie James. *Revue internationale sur l'autochtonie*, 2009(1), 1-10. Repéré à <http://www.reseaudialog.ca/Docs/desbiens2009.pdf>
- Desjardins, F. (2018, 15 septembre). Quels rôles pour les sociétés d'État dans le tissu économique du Québec? *Le Devoir*. Repéré à <https://www.ledevoir.com/economie/536851/quels-roles-pour-les-societes-d-etat-dans-le-tissu-economique-du-quebec>

- Diamants Stornoway (Canada) Inc., Nation Crie de Mistissini, Grand Conseil Cri Eeyou Istchee (GCCEI) et Administration Régionale Crie (ARC). (2012). *Entente Mecheshoo : Document d'information*. Repéré à http://s2.q4cdn.com/850616047/files/doc_downloads/Impact_and_Benefits_Agreement_FR/L78000321-FD-Final-Executive-Summary-Mecheshoo-Agreement-MTL_LAW-1792999-v4-french_GP.pdf
- Doyle, C. et Cariño, J. (2014). *Peuples autochtones et industries extractives : Mettre en œuvre le consentement libre, préalable et informé*. Paris, France : L'Harmattan.
- Environnement Canada et Géolocalisation. (2011). *Le Québec nordique*. Repéré à https://www.ceaa.gc.ca/Content/2/5/8/258F8153-C185-4938-9B9A-B3F06C3267CC/Carte_Le_Qu%E9bec_Nordique_31mars2011_Secured.pdf
- Equator Principles Association. (2013). *Equator Principles III – June 2013*. Repéré à http://equator-principles.com/wp-content/uploads/2018/01/equator_principles_french_2013.pdf
- Equator Principles Association. (s. d.). Designated Countries. <http://equator-principles.com/designated-countries/>
- Erueti, A. (2015). New Zealand's international human rights obligations to iwi affected by extractive industry. *Resource Management Journal* (août 2015), 27-31. Repéré à http://www.rmla.org.nz/wp-content/uploads/2017/09/RMJ_August-2015_final.pdf
- Farget, D. et Fullum-Lavery, M.P. (2014). La place réservée à l'avis des peuples autochtones dans le cadre du processus de prise de décision concernant le Plan Nord ou l'exploitation du Nord québécois : perspective juridique interne et internationale. *McGill Law Journal* 593(2014), 595-653.
- Federal Register of Legislation. (s. d.). Native Title Act 1993, No. 110, 1993. Repéré à <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00178>
- Fontana, L.B. et Grugel, J. (2016). The Politics of Indigenous Participation Through “Free Prior Informed Consent”: Reflections from the Bolivian Case. *World Development*, 77, 249-261. Repéré à <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.08.023>
- Forest Stewardship Council Canada (FSC Canada). (2016). *Guide sur le consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) de FSC Canada*. Repéré à <https://ca.fsc.org/preview.document-de-travail-technique-sur-le-consentement-libre-pralable-et-clair-clpe.a-1281.pdf>
- Forest Stewardship Council Canada (FSC Canada). (s. d.a). Le consentement libre, préalable et éclairé (CLPE). Repéré à <https://ca.fsc.org/fr-ca/standards/forest-management-standard-revision-01/free-prior-and-informed-consent>
- Forest Stewardship Council Canada (FSC Canada). (s. d.b). Révision de la norme d'aménagement forestier. Repéré à : <https://ca.fsc.org/fr-ca/standards/forest-management-standard-revision-01>
- Forest Stewardship Council International (FSC International). (s. d.a). Forest management certification - maintaining forest ecosystems and local communities. Repéré à <https://ic.fsc.org/en/what-is-fsc-certification/forest-management-certification>
- Forest Stewardship Council International (FSC International). (s. d.b). FSC principles & criteria - Defining best practice in global forest management. Repéré à <https://ic.fsc.org/en/what-is-fsc-certification/principles-criteria>

- Forest Stewardship Council International (FSC International). (s. d.c). Permanent Indigenous Peoples committee - Identifying and upholding Indigenous Peoples' rights in forestry. Repéré à <https://ic.fsc.org/en/what-is-fsc/what-we-do/empowerment-of-people/pipc>
- Fortier, J.F. et Wyatt, S. (2014). Cooptation et résistance dans la planification forestière concertée au Québec : le cas des Atikamekw Nehirowisiwok et des « tables GIRT ». *Recherches amérindiennes au Québec*, 44(1), 35-47. Repéré à <http://id.erudit.org/iderudit/1027878ar>
- Fortin, J. (2014). *La dynamique de communication entre Hydro-Québec et les Innus dans le cadre du projet de la Romaine* (Mémoire de maîtrise). Université Laval, Québec, Québec.
- Frenette, J. (2013). Les lois de l'extension des frontières du Québec de 1898 et de 1912, la Convention de la Baie James et du Nord québécois et la Première Nation Abitibiwinini. *Autochtones et allochtones du Québec*, 43(1), 87-104.
- Gaïa presse. (2017). Coupes forestières : la justice donne raison aux Atikamekw d'Opitciwan. Repéré à <https://www.gaiapresse.ca/2017/08/coupes-forestieres-la-justice-donne-raison-aux-atikamekw-dopitciwan/>
- Germain, R. (2012). *Acceptabilité sociale de l'aménagement forestier écosystémique : le point de vue des Algonquins de Pikogan* (Mémoire de maîtrise). Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, Rouyn-Noranda, Québec.
- Gibson, V. V. (2008). *Negotiated spaces: Work, home and relationships in the Dene diamond economy* (Thèse de doctorat). Université de la Colombie-Britannique, Vancouver, Colombie-Britannique.
- Gilbert, J. et Doyle, C. (2011). A new dawn over the land: shedding light on collective ownership and consent. Dans S. Allen et A. Xanthaki (dir.), *Reflections on the UN Declaration on the rights of indigenous peoples*. Oxford, Royaume-Uni : Hart Publishing.
- Anaya, S.J. et Rodríguez-Piñero, L. (2018). The Making of the UNDRIP. Dans J. Hohmann et M. Weller (dir.), *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Commentary: Part I The UNDRIP's Relationship to Existing International Law* (p. 38-62). Oxford, Royaume-Uni : Oxford University Press.
- Gouvernement de la nation crie. (s. d.). La gestion du développement forestier en Eeyou Istchee. Repéré à <https://www.cngov.ca/fr/environnement/foresterie/>
- Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. (s. d.a). Crown Minerals Act 1991. Repéré à <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1991/0070/76.0/DLM242536.html>
- Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. (s. d.b) Resource Management Act 1991. Repéré à <http://www.mfe.govt.nz/more/acts-and-regulations/resource-management-act-1991>
- Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. (s. d.c). The Treaty in brief: Page 1 – Introduction. Repéré à : <https://nzhistory.govt.nz/politics/treaty/the-treaty-in-brief>
- Gouvernement du Canada. (s. d.). Un nouveau système d'évaluation des impacts proposé. Repéré à <https://www.canada.ca/fr/services/environnement/conservation/evaluation/examens-environnementaux/processus-evaluation-environnementale.html>

- Gouvernement du Québec. (2015a). *Document d'information à l'intention des promoteurs et introduction générale aux relations avec les communautés autochtones dans le cadre de projets de mise en valeur des ressources naturelles*. Repéré à http://www.autochtones.gouv.qc.ca/publications_documentation/publications/2015-02-document-intention-promoteurs.pdf
- Gouvernement du Québec. (2015b). *Les communautés autochtones – plan nord*. Repéré à <https://plannord.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2015/04/Carte-3-FR.pdf>
- Gouvernement du Québec. (2016). *Politique énergétique 2030 : l'énergie des québécois, source de croissance*. Repéré à <https://politiqueenergetique.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/politique-energetique-2030.pdf>
- Grand Conseil des Cris Eeyou Istchee (GCCEI). (2010). *Cree Nation Mining Policy*. Repéré à https://www.cngov.ca/wp-content/uploads/2018/03/cree_nation_mining_policy-1.pdf
- Grand Conseil des Cris Eeyou Istchee (GCCEI). (s. d.a). Eeyou Istchee—notre nation, nos communautés et notre peuple. Repéré à <https://cngov.ca/fr/communaute-et-culture/communautes/>
- Grand Conseil des Cris Eeyou Istchee (GCCEI). (s. d.b). Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee)/Gouvernement de la Nation Crie. Repéré à <https://cngov.ca/fr/gouvernance-et-structure/gcc-ei-gnc-role-mission-vision/>
- Grand Conseil des Cris Eeyou Istchee (GCCEI). (s. d.c). Mario Lord et al. v. The Attorney General of Quebec et al.: Forestry Litigation Checklist of Positions taken in the Proceedings by Plaintiffs. Repéré à <http://www.gcc.ca/archive/article.php?id=58> (non-disponible suite à la réforme du site Internet du GCCEI)
- Guindon, M. (2016). Pikogan signe une entente historique avec Québec. Repéré à <http://pikogan.com/news/1051967>
- Hannah, P. et Vanclay, F. (2013). Human rights, Indigenous peoples and the concept of Free, Prior and Informed Consent. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 31(2), 146-157. Repéré à <https://doi.org/10.1080/14615517.2013.780373>
- Hossain, K. (2013). How great can a “greater say” be? Exploring the aspirations of Arctic indigenous peoples for a stronger engagement in decision-making. *The Polar Journal*, 3(2), 316-332.
- Hydro-Québec. (2002). *Ententes entre Hydro-Québec, la Société d'énergie de la Baie James et les Cris du Québec - résumés*. Repéré à www.hydroquebec.com/sebj/fr/pdf/resum_ententes.pdf
- Hydro-Québec. (2017). *Rapport annuel*. Repéré à www.hydroquebec.com/data/documents-donnees/pdf/rapport-annuel.pdf
- Hydro-Québec. (2018). *Hydro-Québec et les communautés autochtones : plus de 40 ans de partenariat*. Repéré à www.hydroquebec.com/data/a-propos/pdf/partenariat-communautes-autochtones-2017g422f.pdf
- Hydro-Québec. (s. d.a). Aménagement hydroélectrique de la Romaine. Repéré à <http://www.hydroquebec.com/romaine/>
- Hydro-Québec. (s. d.b). Centrales hydroélectriques. Repéré à <http://www.hydroquebec.com/production/centrale-hydroelectrique.html>
- Hydro-Québec. (s. d.c). En Bref. Repéré à <http://www.hydroquebec.com/romaine/projet/>

- Hydro-Québec. (s. d.d). Nos grands projets et chantiers de construction. Repéré à <http://www.hydroquebec.com/equipement/fr/grands-projets-chantiers.html>
- Hydro-Québec. (s. d.e). Profil de la division. Repéré à <http://www.hydroquebec.com/production/profil.html>
- Imai, S. (2017). Consult, consent, and veto: International norms and canadian treaties. Dans M. Coyle et J. Borrows (dir.), *The right relationship: Reimagining the implementation of historical treaties* (370-415). Toronto, Ontario: University of Toronto Press.
- Innus de Uashat mak Mani-Utenam. (2010). Projet hydroélectrique La Romaine : les Uashaunnuat persistent et s'opposent, leurs droits doivent être respectés. Repéré à <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/projet-hydroelectrique-la-romaine-les-uashaunnuat-persistent-et-sopposentleurs-droits-doivent-etre-respectes-544131072.html>
- Instance permanente sur les questions autochtones (IPQA). (2005). Rapport sur les travaux de l'Atelier international sur le consentement préalable, libre et éclairé et les peuples autochtones. Repéré à <https://undocs.org/fr/E/C.19/2005/3>
- International Rivers. (s. d.a). Protecting rivers and rights: The 10th anniversary of the World Commission on Dams report. Repéré à <https://www.internationalrivers.org/resources/protecting-rivers-and-rights-3464>
- International Rivers. (s. d.b). The World Commission on Dams framework: A brief introduction. Repéré à <https://www.internationalrivers.org/resources/the-world-commission-on-dams-framework-a-brief-introduction-2654>
- Jobidon, G. (2015). *Projet de loi 70 et réforme en profondeur du régime minier québécois : les perspectives pour le Québec* (Essai de maîtrise). Université de Sherbrooke, Sherbrooke, Québec.
- Josefsen, E. (2010). *Les Saamis et les parlements nationaux : canaux d'influence politique*. Repéré à archive.ipu.org/splz-f/Chiapas10/saami.pdf
- Lalonde, L. (2017). *La participation des premières nations à la gouvernance des forêts publiques québécoises* (Mémoire de maîtrise). Université de Sherbrooke, Sherbrooke, Québec.
- Lapointe, U. (2010). L'héritage du principe de free mining au Québec et au Canada. *Recherches amérindiennes au Québec*, 40(3), 9-5. Repéré à <http://id.erudit.org/iderudit/1009353ar>
- Le Chef Max "One-Onti" Gros-Louis et autres c. La Société de développement de la Baie James et autres (a)*, [1974] R.P. 38.
- Leclair, J. (2018, février). *Les peuples autochtones et le droit constitutionnel*. Communication présentée à la séance du 19 février 2018 de la Commission d'enquête sur les relations entre les autochtones et certains services publics, Montréal, Québec. Notes sténographiques repérées à https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Transcriptions/Notes_stenographiques_-_CERP_19_fevrier_2018.pdf
- Léger, M. (2007). L'histoire de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. *Recherches Amérindiennes au Québec*, 37(2-3), 145-155.
- Lemieux, C. (2007). *Coopération, partenariat et respect mutuel entre le Québec et les Cris d'Eeyou Istchee : problématique d'une entente de nation à nation* (Mémoire de maîtrise). Université Concordia, Montréal, Québec.

- Leprince, J.M. (2018, 3 juillet). Des diamants chez les Cris de la Baie-James. *Radio-Canada*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1110529/mine-renaud-diamants-cris-baie-james>
- Lévesque, F. (2014, 11 avril). Hydro-Québec offre 75 millions \$ aux Innus de la Côte-Nord. *Le Soleil*. Repéré à <https://www.lesoleil.com/affaires/hydro-quebec-offre-75millions-aux-innus-de-la-cote-nord-08901d10dd05489114cc8f4177628c8a> (non-disponible suite à la réforme du site Internet de Groupe Capital Medias)
- Levitan, T. et Cameron, E. (2015). Privatizing consent? Impact and benefit agreements and the neoliberalization of mineral development in the Canadian north. Dans A. Keeling et J. Sandlos (dir.), *Mining and communities in northern Canada: History, politics and memory* (p. 259-290). Calgary, Alberta: Presses de l'Université de Calgary.
- Loi à l'effet d'étendre les frontières de la province de Québec*, 2 George V, c. 45.
- Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 2012, ch. 19.
- Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.).
- Loi sur Hydro-Québec*, RLRQ, c. H-5.
- Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, RLRQ, c. A-18.1.
- Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1.
- Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2.
- Loi sur le Gouvernement de la nation crie*, RLRQ, c. G-1.031.
- Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, RLRQ, c. M-22.1.
- Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19.
- Loi sur les compétences municipale*, RLRQ, c. C-47.1.
- Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5.
- Loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière*, RLRQ, c. M-11.5.
- Loi sur les mines*, RLRQ, c. M-13.1.
- MacKay, F. (2004). Indigenous People's Right to Free, Prior and Informed Consent and the World Bank's Extractive Industries Review. *Sustainable Development Law & Policy*, été 2004, 43-65.
- Martin, T. (2010). Vers la fin du « contrat colonial moderne »? Le cas des ententes hydroélectriques au Québec et au Manitoba. *Globe*, 13(2), 125-150. Repéré à <http://id.erudit.org/iderudit/1001133ar>
- Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN). (2015). Politique de consultation des communautés autochtones propre au secteur minier. Repéré en annexe du mémoire des Premières Nations des Pekuakamiulnuatsh, des Innus Essipit et des Innus de Nutashkuan à <http://docplayer.fr/72805430-Politique-de-consultation-des-communautes-autochtones-propre-au-secteur-minier-projet-date-du-5-octobre-2015-memoire-conjoint-de.html>

- Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN). (2017). Claims dans le secteur du lac Barrière – Le Ministère a avisé Copper One inc. de son intention de suspendre la période de validité de certains claims. Repéré à <https://mern.gouv.qc.ca/2017-01-26-claim-periode-suspendre-validite/>
- Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN). (2018). *La mise en place et le fonctionnement d'un comité de suivi : Guide de bonnes pratiques à l'intention des initiateurs de projet et des acteurs locaux et obligations légales relatives au comité de suivi*. Repéré à https://mern.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/20180518-8-Guide_FRAN.pdf
- Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN). (s. d.a). Le claim. Repéré à <https://mern.gouv.qc.ca/publications/enligne/mines/claim/leclaim.asp>
- Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN). (s. d.b). *Orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale*. Repéré à <https://mern.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/orientations-complet-acceptabilite-sociale.pdf>
- Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN). (s. d.c). Questions sur le plan d'affectation du territoire public (PATP). Repéré à <https://mern.gouv.qc.ca/territoire/planification-territoire-public/plans-affectation/questions-plan-affectation-territoire-public/>
- Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN). (s. d.d). Réserve en faveur de l'État et soustraction à l'activité minière. Repéré à <https://mern.gouv.qc.ca/mines/titres/titres-activite-soustraction.jsp>
- Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). (s. d.a). Évaluation environnementale des projets en milieu nordique. Repéré à <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/mil-nordique/index.htm#ap>
- Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). (s. d.b). La conservation de la biodiversité en changement. Repéré à http://www.environnement.gouv.qc.ca/biodiversite/aires_protegees/polyvalentes/index.htm
- Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). (s. d.c). Les aires protégées au Québec. Repéré à http://www.environnement.gouv.qc.ca/biodiversite/aires_protegees/aires_quebec.htm
- Ministère de la Culture et des Communications. (s. d.). Grande Paix de Montréal. Repéré à <http://www.patrimoine-culturel.gouv.qc.ca/rpcq/detail.do?methode=consulter&id=13258&type=pge#.Wz4J5KnZDdR>
- Ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs (MFFP). (2013). *Garanties d'approvisionnement*. Repéré à <https://mffp.gouv.qc.ca/publications/forets/comprendre/fiche-garantie.pdf>
- Ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs (MFFP). (2015a). *Entente sur le partage des rôles et responsabilités de planification et de certification forestière*. Repéré à http://mffp.gouv.qc.ca/ministere/acces/documents/DO_201507-09.pdf
- Ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs (MFFP). (2015b). *Stratégie d'aménagement durable des forêts*. Repéré à <https://mffp.gouv.qc.ca/publications/forets/amenagement/strategie-amenagement-durable-forets.pdf>
- Ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs (MFFP). (2016). *Carte de la limite territoriale des forêts attribuables en vigueur à partir du 1er avril 2018*. Repéré à http://mffp.gouv.qc.ca/publications/forets/connaissances/carte_lt_officielle.pdf

- Ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs (MFFP). (2017a). *Projet de politique de consultation sur les orientations en matière d'aménagement durable des forêts et de gestion du milieu forestier*. Repéré à <https://mffp.gouv.qc.ca/publications/forets/consultation/politique-consultation-forets.pdf>
- Ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs (MFFP). (2017b). *Ressources et industries forestières du Québec : portrait statistique, édition 2017*. Repéré à <https://mffp.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/portrait-statistique-2017.pdf>
- Ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs (MFFP). (2018a). *Guide de la table locale de gestion intégrée des ressources et du territoire : son rôle et son apport dans l'élaboration des plans d'aménagement forestier intégré*. Repéré à <https://mffp.gouv.qc.ca/publications/forets/amenagement/guide-GIRT.pdf>
- Ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs (MFFP). (2018b). *Portrait de la certification forestière en forêt publique au Québec*. Repéré à https://mffp.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/Portrait_cartographique_certif_for.pdf
- Ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs (MFFP). (2018c). *Vue d'ensemble de la stratégie nationale de production de bois*. Repéré à <https://mffp.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/Vue-ensemble-SNPB-fr.pdf>
- Ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs (MFFP). (s. d.a). Certification forestière. Repéré à <https://mffp.gouv.qc.ca/les-forets/amenagement-durable-forets/certification-forestiere/>
- Ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs (MFFP). (s. d.b). Milieu forestier. Repéré à <https://mffp.gouv.qc.ca/les-forets/forets-du-quebec/milieu-forestier/>
- Ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs (MFFP). (s. d.c). Planification opérationnelle (PAFIO). Repéré à <https://mffp.gouv.qc.ca/les-forets/amenagement-durable-forets/planification-forestiere/planification-operationnelle-pafio/>
- Ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs (MFFP). (s. d.d). Planification tactique (PAFIT). Repéré à <https://mffp.gouv.qc.ca/les-forets/amenagement-durable-forets/planification-forestiere/planification-tactique-pafit/>
- Ministère de la Justice. (2018). Principes régissant la relation du Gouvernement du Canada avec les peuples autochtones. Repéré à <http://www.justice.gc.ca/fra/sjc-csj/principes-principles.html>
- Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. (2008). *La forêt, pour construire le Québec de demain*. Repéré à <https://mffp.gouv.qc.ca/publications/forets/consultation/livre-vert.pdf>
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC). (2015). *Livre Vert – Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Repéré à www.mddelcc.gouv.qc.ca/autorisations/modernisation/livreVert.pdf
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC). (2018). *Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement*. Repéré à <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/directive-etude-impact/directive-realisation-etude-impact.pdf>
- Minority Rights Group International. (2018). Bolivia. Repéré à <http://minorityrights.org/country/bolivia/>

- Minter, T., De Brabander, V., Van der Ploeg, J., Persoon, G. A. et Sunderland, T. (2012). Whose Consent? Hunter-Gatherers and Extractive Industries in the Northeastern Philippines. *Society & Natural Resources*, 25(12), 1241-1257.
- Napp, B. (2015). In defence of existing structures for engagement between the minerals/mining industry and Maori. *Resource Management Journal*, août 2015, 21-27.
- Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511
- Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, [2014] 2 R.C.S. 256
- National Native Title Tribunal. (s. d.). About native title applications: Types of native title claims. Repéré à <http://www.nntt.gov.au/nativetitleclaims/Pages/default.aspx>
- Newman, D. (2017). Political rhetoric meets legal reality: How to move forward on free, prior and informed consent in Canada. *Aboriginal Canada and the Natural Resource Economy Series*, 13. Repéré à https://macdonaldlaurier.ca/files/pdf/MLIAboriginalResources13-NewmanWeb_F.pdf
- Niezen, R. (2009). *The Rediscovered Self: Indigenous Identity and Cultural Justice*. Montréal, Québec: McGill-Queen's University Press.
- Nygaard, V. (2015). Do indigenous interests have a say in planning of new mining projects? Experiences from Finnmark, Norway. *The Extractive Industries and Society*, 2016(3), 17-24.
- O'Faircheallaigh, C. (2006). Mining agreements and aboriginal economic development in Australia and Canada. *Journal of Aboriginal Economic Development*, 5(1), 74-91.
- Oblin, G. (2011). Une analyse des réactions des Cris à l'entente de la paix des braves (2002). Dans J.-G. Petit, YV. B. Viger, P. Aatami et A. Iserhoff (dir.), *Les Inuit et les Cris du nord du Québec : territoire, gouvernance, société et culture* (p. 87-103). Québec, Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Olivier, F. (2013). *Collaboration entre gouvernement, industrie et premières nations en foresterie : le cas des cris de la Baie James* (Mémoire de maîtrise). Université du Québec à Montréal, Montréal, Québec.
- Organisation des Nations Unies (ONU). (1994). Draft United Nations declaration on the rights of indigenous peoples. Repéré à <http://www.un-documents.net/c4s29445.htm>
- Organisation des Nations Unies (ONU). (s. d.a). Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones. Repéré à <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-fr/drip.html>
- Organisation des Nations Unies (ONU). (s. d.b). *Declaration on the Rights of Indigenous Peoples – Frequently Asked Questions*. Repéré à : http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/faq_drips_en.pdf
- Organisation des Nations Unies (ONU). (s. d.c). L'Instance permanente de l'ONU sur les questions autochtones. Repéré à <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-fr/what-we-do/linstance-permanente-de-lonu-sur-les-questions-autochtones.html>
- Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). (s. d.). Peuples autochtones. Repéré à <https://fr.unesco.org/indigenous-peoples>

- Organisation internationale du Travail (OIT). (2013). *Manuel à l'usage des trois mandats de l'OIT : comprendre la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux*, 1989. Repéré à http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_211976.pdf
- Organisation internationale du Travail (OIT). (s. d.). Ratifications de la Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989. Repéré à http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314
- Oxhorn, P. et Dodsworth, S. (2013). *The Challenge of Sustainable Resource Development in Indigenous Communities*. Repéré à https://www.mcgill.ca/isid/files/isid/pb_2013_01_oxhorn.pdf
- Loi visant à assurer l'harmonie des lois fédérales avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, projet de loi n° C-262 (1^e lecture au Sénat – 31 mai 2018), 1^e sess., 42^e légis. (Can.)
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, [1976] R.T. Can. n°47 (entré en vigueur au Canada le 19 mai 1976)
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, [1976] R.T. Can. n°46 (entré en vigueur au Canada le 19 août 1976)
- Papillon, M. et Lord, A. (2013). Les traités modernes: Vers une nouvelle relation? Dans A. Beaulieu, S. Gervais et M. Papillon (dir.), *Les Autochtones et le Québec : Des premiers contacts au Plan Nord* (p. 343-362). Montréal, Québec : Presses de l'Université de Montréal.
- Papillon, M. et Rodon, T. (2017a). Indigenous Consent and Natural Resource Extraction: Foundations for a Made-in-Canada Approach. *IRPP Insight*, 2017(16). Repéré à <http://irpp.org/wp-content/uploads/2017/07/insight-no16.pdf>
- Papillon, M. et Rodon, T. (2017b). Proponent-Indigenous agreements and the implementation of the right to FPIC in Canada. *Environmental Impact Assessment Review*, 62(2017), 216-224. Repéré à <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2016.06.009>
- Pekuakamiulnuatsh Takuhikan, Première Nation des Innus Essipit et Première Nation des Innus de Nutashkuan. (2016). Politique de consultation des communautés autochtones propre au secteur minier : Mémoire des Premières Nations des Pekuakamiulnuatsh, des Innus Essipit et des Innus de Nutashkuan. Repéré à <http://docplayer.fr/72805430-Politique-de-consultation-des-communaut-es-autochtones-propre-au-secteur-minier-projet-date-du-5-octobre-2015-memoire-conjoint-de.html>
- Peschard, D. (2017). Les Algonquin-e-s du Lac Barrière face au colonialisme canadien et québécois. *Droits et libertés*, 36(1). Repéré à <http://liguedesdroits.ca/?p=4368>
- Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, [2005] 3 R.C.S. 388
- Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projet)*, [2004] 3 R.C.S. 550
- Prospectors & Developers Association of Canada. (s. d.). About PDAC. Repéré à <https://www.pdac.ca/about-pdac>

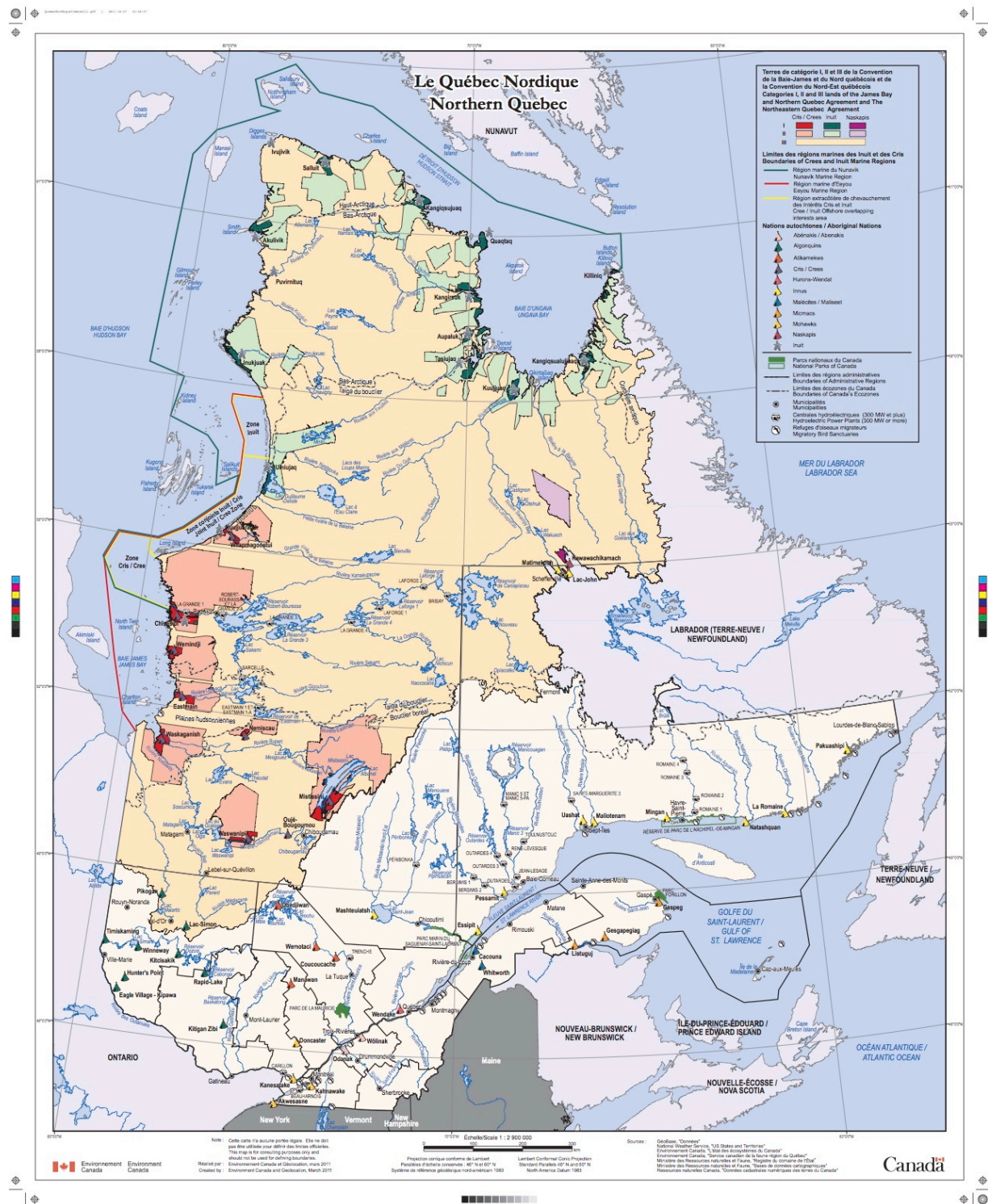
- Prospectors & Developers Association of Canada. (2014). *e3 Plus: Principles and Guidance Notes*. Repéré à https://www.pdac.ca/docs/default-source/priorities/e3-plus---principles/e3-plus-principles-amp-guidance-notes---update-2014.pdf?sfvrsn=8cabd698_2
- Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique*, UNEP/CBD/COP/DEC/X/1 (29 octobre 2010)
- Publications du Québec. (1998). *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires*. Repéré à <http://www3.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/produits/conventions/lois/loi.fr.html>
- R. c. Sparrow*, [1990] 1 RCS 1075
- Radio Canada. (2017, 9 février). Suspension des claims de Copper One dans le secteur du lac Barrière : la compagnie appellera de la décision. *Radio-Canada*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1015955/suspension-des-claims-de-copper-one-dans-le-secteur-du-lac-barriere-la-compagnie-appellera-de-la-decision>
- Radio-Canada. (2013, 10 décembre). Gestion des ressources naturelles : la population d'Obejiwan rejette le projet d'entente avec Québec. *ICI Radio-Canada*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/645452/obedjiwan-rejette-entente-quebec>
- Radio-Canada. (2013, 23 octobre). Québec et les Attikameks s'entendent. *ICI Radio-Canada*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/638185/entente-principe-quebec-attikameks>
- Radio-Canada. (2017, 23 août). Coupes de bois : les Atikamekw obtiennent gain de cause contre Rémabec. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1051860/mauricie-atikamekw-coupes-remabec-injonction-jugement>
- Ravna, Ø. (2016). Recognition of Indigenous Lands Through the Norwegian 2005 Finnmark Act: An Important Example for Other Countries with Indigenous People? Dans T. M. Herrmann et T. Martin (dir.), *Indigenous Peoples' Governance of Land and Protected Territories in the Arctic* (p. 189-208). Cham, Suisse : Springer International Publishing.
- Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*, RLRQ, c. Q-2, r. 23.1.
- Regroupement Petapan. (2013). *Les Innus fixent une limite à la négociation*. Repéré à [http://petapan.ca/donnees/media/fichiers/Documents/2013-11-07%20Communique%20Petapan%203%20Conseils%20\(R\).pdf](http://petapan.ca/donnees/media/fichiers/Documents/2013-11-07%20Communique%20Petapan%203%20Conseils%20(R).pdf)
- Regroupement Petapan. (2016). *L'heure juste sur la négociation au www.petapan.ca*. Repéré à [http://petapan.ca/donnees/media/fichiers/2016-03-30%20-%20Communique%20Petapan%20-%20Echeancier\(1\).pdf](http://petapan.ca/donnees/media/fichiers/2016-03-30%20-%20Communique%20Petapan%20-%20Echeancier(1).pdf)
- Regroupement Petapan. (s. d.a). Innu Assi. Repéré à <http://petapan.ca/page/innu-assi>
- Regroupement Petapan. (s. d.b). Négociation. Repéré à <http://petapan.ca/page/negociation>
- Regroupement Petapan. (s. d.c). Nitassinan. Repéré à <http://petapan.ca/page/nitassinan>
- Regroupement Petapan. (s. d.d). Pourquoi négocie-t-on? Repéré à <http://petapan.ca/page/pourquoi-negocie-t-on>

- Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC). (s. d.a). Entente sur la gouvernance de la Nation crie entre les Cris d'Eeyou Istchee et le gouvernement du Canada. Repéré à <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1504798011685/1542989671051>
- Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC). (s. d.b). Sommaire de l'Entente sur la gouvernance crie. Repéré à <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1500394750433/1542989760073>
- Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada. (s. d.c). Traités et ententes. Repéré à <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1100100028574/1529354437231>
- Ressources naturelles Canada. (2012). *Aboriginal Participation in Mining*. Repéré à http://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/mineralsmetals/files/pdf/abor-auto/mining_infosheet_eng.pdf
- Ressources Strateco inc. c. Procureure générale du Québec*, 2017 QCCS 2679
- Rivard-Boudreau, É. (2017, 26 janvier). Les Algonquins de Lac Barrière dénoncent l'activité minière sur leur territoire et la Loi sur les mines. *Radio-Canada*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1013214/les-algonquins-de-lac-barriere-denoncent-lactivite-mini-ere-sur-leur-territoire-et-la-loi-sur-les-mines>
- Rivard-Boudreau, É. (2018, 11 septembre). Les Algonquins s'inquiètent de la stratégie nationale de bois. *Radio-Canada*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1123200/algonquins-inquiets-strategie-nationale-production-bois>
- Rodon, T. (2014). From Nouveau-Québec to Nunavik and Eeyou Istchee: The Political Economy of Northern Quebec. *The Northern Review*, 38(2014), 93-112. Repéré à <http://journals.sfu.ca/nr/index.php/nr/article/view/327/370>
- Rodon, T. et Therrien, A. (2017). Quels modèles de développement pour le Québec nordique? *Le Nord Québécois*, 58(2), 447-470. Repéré à <http://id.erudit.org/iderudit/1042170ar>
- Royer, L. et Duchesne, É. (2017, 19 octobre). Inauguration de la centrale Romaine-3. *ICI Radio-Canada*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1062106/inauguration-de-la-centrale-romaine-3>
- Ruckstuhl, K., Thompson-Fawcett, M. et Rae, H. (2014). Māori and mining: Indigenous perspectives on reconceptualising and contextualising the social licence to operate. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 32(4), 304-314.
- Ruwhiu, D. et Carter, L. (2016). Negotiating “meaningful participation” for Indigenous peoples in the context of mining. *Corporate Governance*, 16(4), 641-654. Repéré à <https://doi.org/10.1108/CG-10-2015-0138>
- Saint-Arnaud, M. et Papatie, C. (2012). Ejigabwîn : la foresterie à la croisée des chemins pour les gens de Kitcisakik. *Recherches amérindiennes au Québec*, 42(2-3), 111-127. Repéré à <http://id.erudit.org/iderudit/1024106ar>
- Savard, S. (2009). Les communautés autochtones du Québec et le développement hydroélectrique : un rapport de force avec l'État, de 1944 à aujourd'hui. *Recherches amérindiennes au Québec*, 39(1-2), 47-60. Repéré à <http://id.erudit.org/iderudit/044996ar>

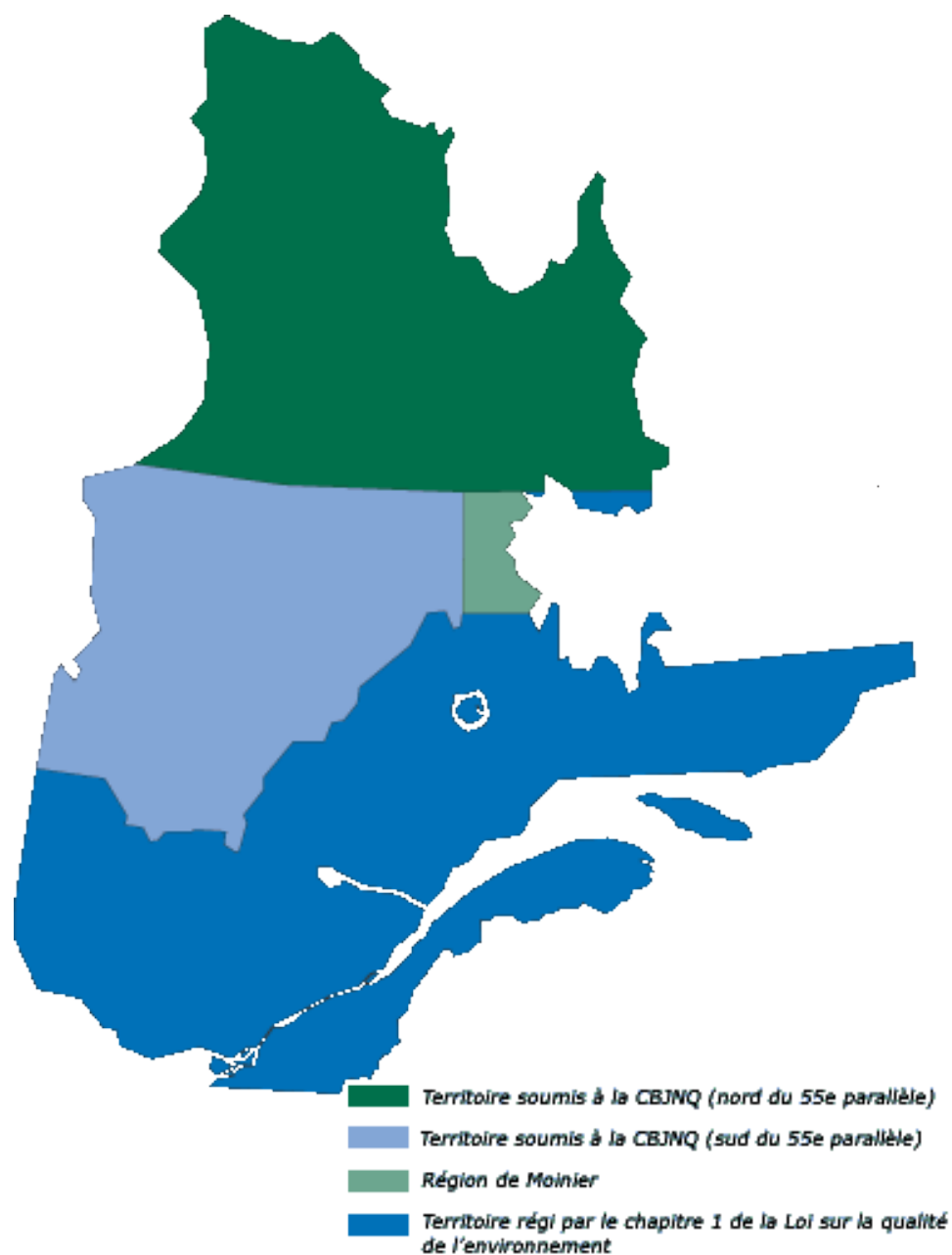
- Secrétariat aux affaires autochtones. (2005). *Les relations entre le Québec et les peuples autochtones : vers un nouveau partenariat pour le 21^e siècle - Notes à l'intention du secrétaire-général associé aux affaires autochtones*, M. Pierre H. Cadieux. Repéré à <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs1905579>
- Secrétariat aux affaires autochtones. (2008). *Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones*. Repéré à http://www.autochtones.gouv.qc.ca/publications_documentation/publications/guide_inter_2008.pdf
- Secrétariat aux affaires autochtones. (2015). *Carte des 11 nations autochtones du Québec*. Repéré à <https://www.autochtones.gouv.qc.ca/nations/cartes/carte-11x17.pdf>
- Secrétariat aux affaires autochtones. (s. d.a). *Complément d'information*. Repéré à http://www.autochtones.gouv.qc.ca/centre_de_presse/communiqués/2012/2012-07-24-annexe.pdf
- Secrétariat aux affaires autochtones. (s. d.b). *Dépliant de l'entente Québec-Inuits (Sanarrutik)*. Repéré à http://www.autochtones.gouv.qc.ca/publications_documentation/publications/entente_inuits_depliant.pdf
- Secrétariat aux affaires autochtones. (s. d.c). Liste des ententes conclues par nation et par communauté. Repéré à http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/liste_ententes_conclues.htm
- Secrétariat aux affaires autochtones. (s. d.d). Moments marquants. Repéré à https://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/moments-marquants.htm
- Secrétariat aux affaires autochtones. (s. d.e). Présentation de l'Entente du gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James. Repéré à https://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/cris/presentation-entente-eeyou-istchee.htm
- Société d'énergie de la Baie James. (s. d.). Projets des centrales de l'Eastmain 1-A et de la Sarcelle et dérivation Rupert. Repéré à <http://www.hydroquebec.com/sebj/fr/eastmain-1-a-sarcelle-rupert.html>
- Société du Plan Nord. (s. d.). Territoire. Repéré à <https://plannord.gouv.qc.ca/fr/territoire/>
- Société Makivik. (2014). *Politique Minière des Inuit du Nunavik*. Repéré à <http://www.makivik.org/wp-content/uploads/2014/11/NMP-ief-F.pdf>
- Société Makivik. (s. d.). La société. Repéré à <http://www.makivik.org/fr/corporate/>
- Solidarité Lac Barrière. (2016). Un message de la communauté du Lac Barrière. Repéré à <http://solidaritelacbarriere.blogspot.com/2008/03/mission.html>
- St-Laurent, G. P. et Le Billon, P. (2015). Staking claims and shaking hands: Impact and benefit agreements as a technology of government in the mining sector. *The extractive industries and society* 2(2015), 590-602. Repéré à <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214790X15000933?via%3Dihub>
- Stamatopoulou, E. (2009). United Nations permanent forum on Indigenous issues: A multifaceted approach to human rights monitoring. *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, 35, 355-367.

- Stornoway Diamonds Corporation. (2010). Stornoway annonce une entente de pré-développement à renard avec le Grand Conseil des Cris (IE) et la nation crie de Mistissini. Repéré à <http://www.stornowaydiamonds.com/French/investisseurs/communiques-de-presse/communiques-de-presse-details/2010/Stornoway-Annonce-Une-Entente-De-Pr-Dveloppement--Renard-Avec-Le-Grand-Conseil-Des-Cris-IE-Et-La-Nation-Crie-De-Mistissini/default.aspx>
- Stornoway Diamonds Corporation. (s. d.a). Environnement et questions sociales. Repéré à <http://www.stornowaydiamonds.com/French/notre-entreprise/mine-renard/environnement-et-questions-sociales/default.aspx>
- Stornoway Diamonds Corporation. (s. d.b). Mine Renard. Repéré à <http://www.stornowaydiamonds.com/French/notre-entreprise/mine-renard/default.aspx>
- Sustainable Forestry Initiative (SFI). (2015). *SFI 2015-2019 – Forest Management Standard*. Repéré à <http://www.sfiprogram.org/files/pdf/2015-2019-standardsandrules-section-2-pdf/>
- Sustainable Forestry Initiative (SFI). (s. d.). Basics of SFI. Repéré à <http://www.sfiprogram.org/about-us/basics-of-sfi/>
- Tanner, A. (1999). Culture, social change, and cree opposition to the James Bay hydroelectric development. Dans J. F. Hornig (dir.), *Social and environmental impacts of the James Bay hydroelectric* (p. 121-140). Montréal, Québec : Presses universitaires McGill-Queen's.
- Tauli-Corpuz, V. (2007). *Statement on the occasion of the adoption of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Repéré à <http://www.austlii.edu.au/au/journals/AILRev/2007/65.pdf>
- Teitelbaum, S. (2015). Le respect des droits des peuples autochtones dans le régime forestier québécois : quelle évolution (1960-2014)? *L'environnement en débat au Québec*, 56(2-3), 299-323. Repéré à <https://id.erudit.org/iderudit/1034209ar>
- Teitelbaum, S. et Wyatt, S. (2012). Is forest certification delivering on First Nation issues? The effectiveness of the FSC standard in advancing First Nations' rights in the boreal forests of Ontario and Quebec, Canada. *Forest Policy and Economics*, 27(2013), 23-33. Repéré à <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2012.09.014>
- Thibault, M.O. (2017, 20 décembre). Québec verse 8 M\$ à Copper One pour les titres miniers à Lac Barrière. *Radio-Canada*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1074261/quebec-verse-8-m-a-copper-one-pour-les-titres-miniers-a-lac-barriere>
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. (2013). *Guide sur l'exploration et l'exploitation minières pour les communautés autochtones*. Repéré à <http://www.rncan.gc.ca/sites/www.rncan.gc.ca/files/mineralsmetals/files/pdf/abor-auto/mining-guide-fra.pdf>
- Tremblay, A. (2016, 8 septembre). La nation atikamekw fait son bilan. *Le Nouvelliste*. Repéré à <https://www.lenouvelliste.ca/archives/la-nation-atikamekw-fait-son-bilan-e94bdcc012f37c665c7dda2c8d3f572c>
- Trudeau, J. (2015). Déclaration du premier ministre à l'occasion de la présentation du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation. Repéré à <https://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2015/12/15/declaration-du-premier-ministre-loccasion-de-la-presentation-du-rapport-final>

- Trudel, P. (2002). La paix des braves. *Relations*, 2002(676). Repéré à <http://cjf.qc.ca/revue-relations/publication/article/la-paix-des-braves/>
- Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue. (s. d.). Consultation publique: industrie de l'exploration minière, norme de développement durable. Repéré à https://www.uqat.ca/cem/?lang=en&menu=consultation&sm=consultation_description
- Vanclay, F. et Esteves, A.M. (2011). Current issues and trends in social impact assessment. Dans F. Vanclay et A.M. Esteves (dir.), *New directions in social impact assessment: conceptual and methodological advances* (p. 3–19). Cheltenham, Royaume-Uni : Edward Elgar.
- Villeneuve, C., Riffon, O. et Tremblay, D. (2016). Comment réaliser une analyse de développement durable? Grille d'analyse de développement durable de la Chaire en éco-conseil. Repéré à <http://ecoconseil.uqac.ca/guides-et-outils-danalyse-de-developpement-durable/>
- World Commission on Dams (WCD). (2000). *Dams and development, a new framework for decision-making: The report of the world commission on dams*. Repéré à https://www.internationalrivers.org/sites/default/files/attached-files/world_commission_on_dams_final_report.pdf
- Wyatt, S. (2008). First Nations, forest lands, and “aboriginal forestry” in Canada: From exclusion to comanagement and beyond. *Canadian journal of forestry research*, 38(2), 171-180. Repéré à <http://www.nrcresearchpress.com.ezproxy.usherbrooke.ca/doi/pdf/10.1139/X07-214>



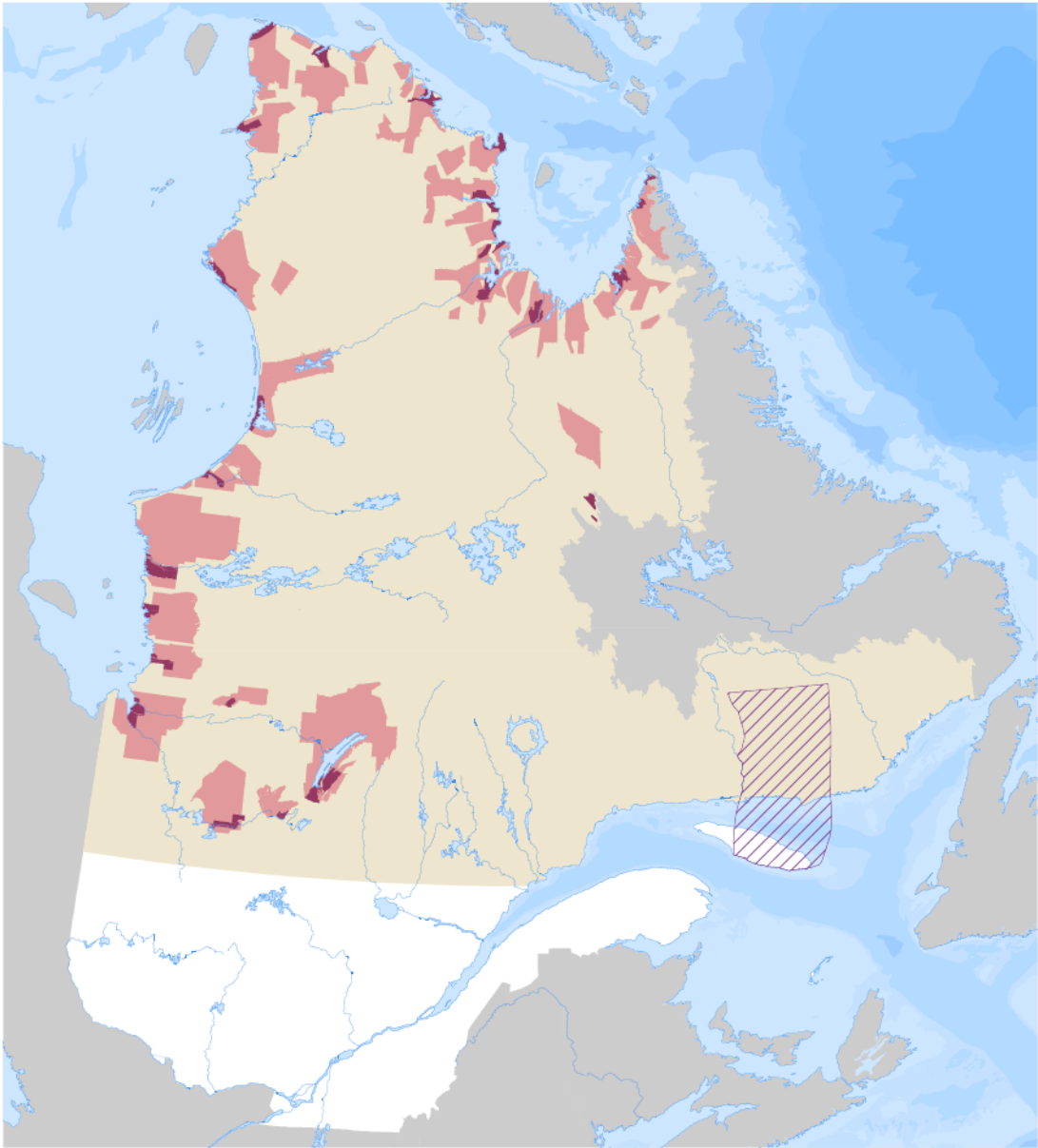
**ANNEXE 2 – TERRITOIRE D'APPLICATION DES RÉGIMES DE PROTECTION DE
L'ENVIRONNEMENT AU QUÉBEC** (Source : MELCC, s. d.a)



ANNEXE 3 – NATIONS ET COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES DU QUÉBEC (Source : Secrétariat aux affaires autochtones, 2015)

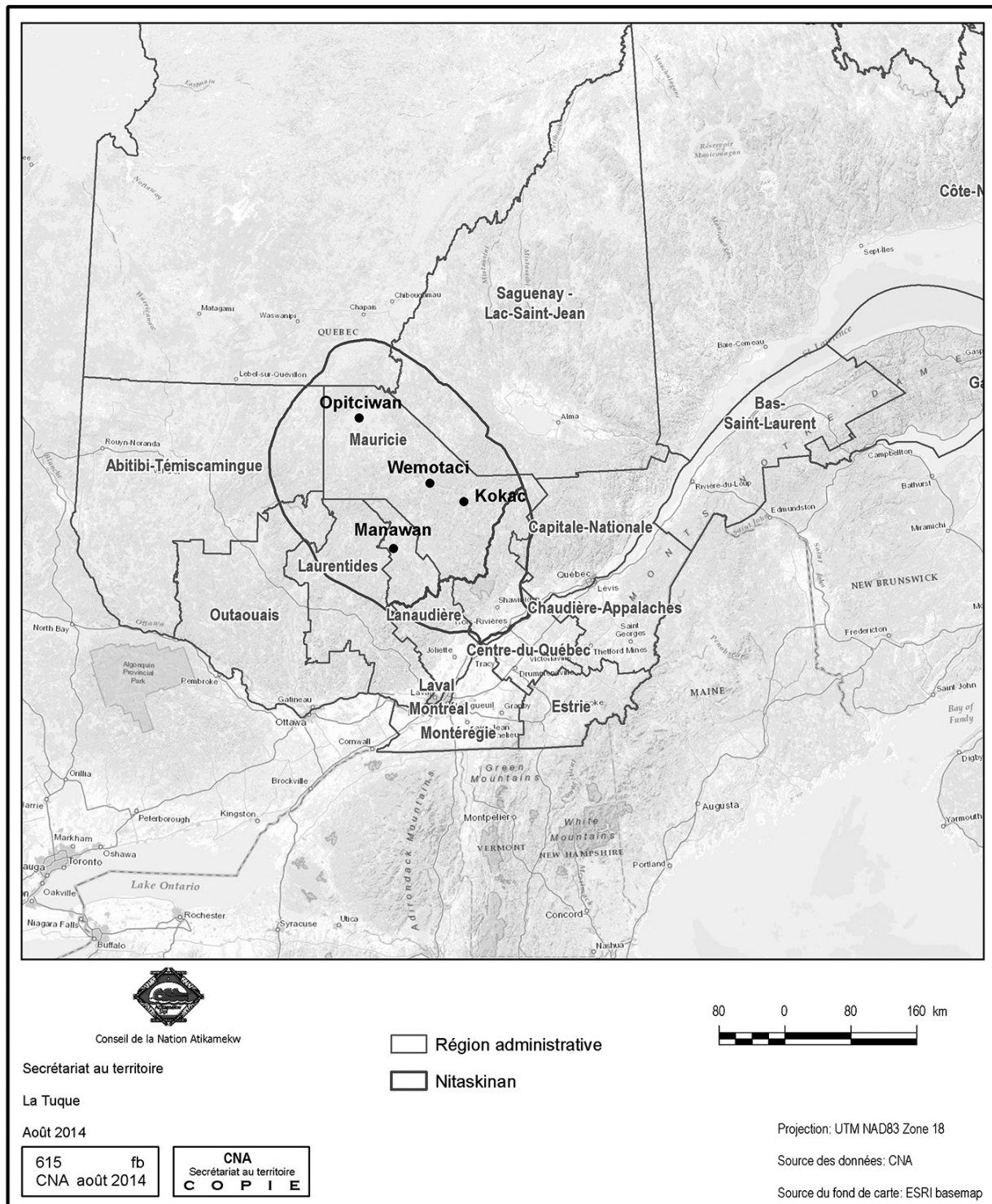


ANNEXE 4 - LIMITES TERRITORIALES DU NITASSINAN (Source : Gouvernement du Québec, 2015b)



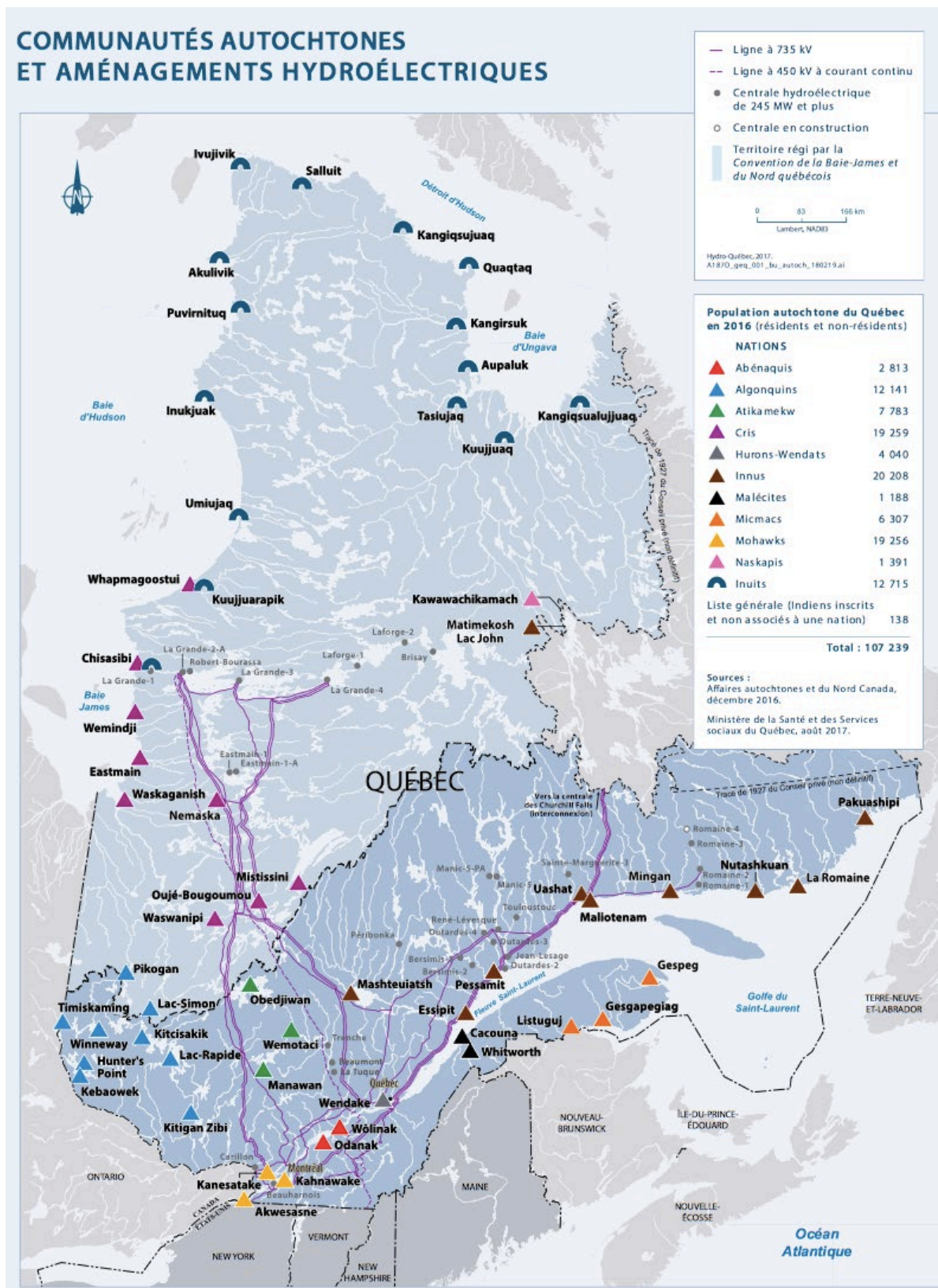
Q ' ec

ANNEXE 5 – TERRITOIRE ANCESTRAL NITASKINAN DE LA NATION ATIKAMEKW (Source : Conseil de la Nation Atikamekw, 2014, dans Fortier et Wyatt, 2014, p. 37)

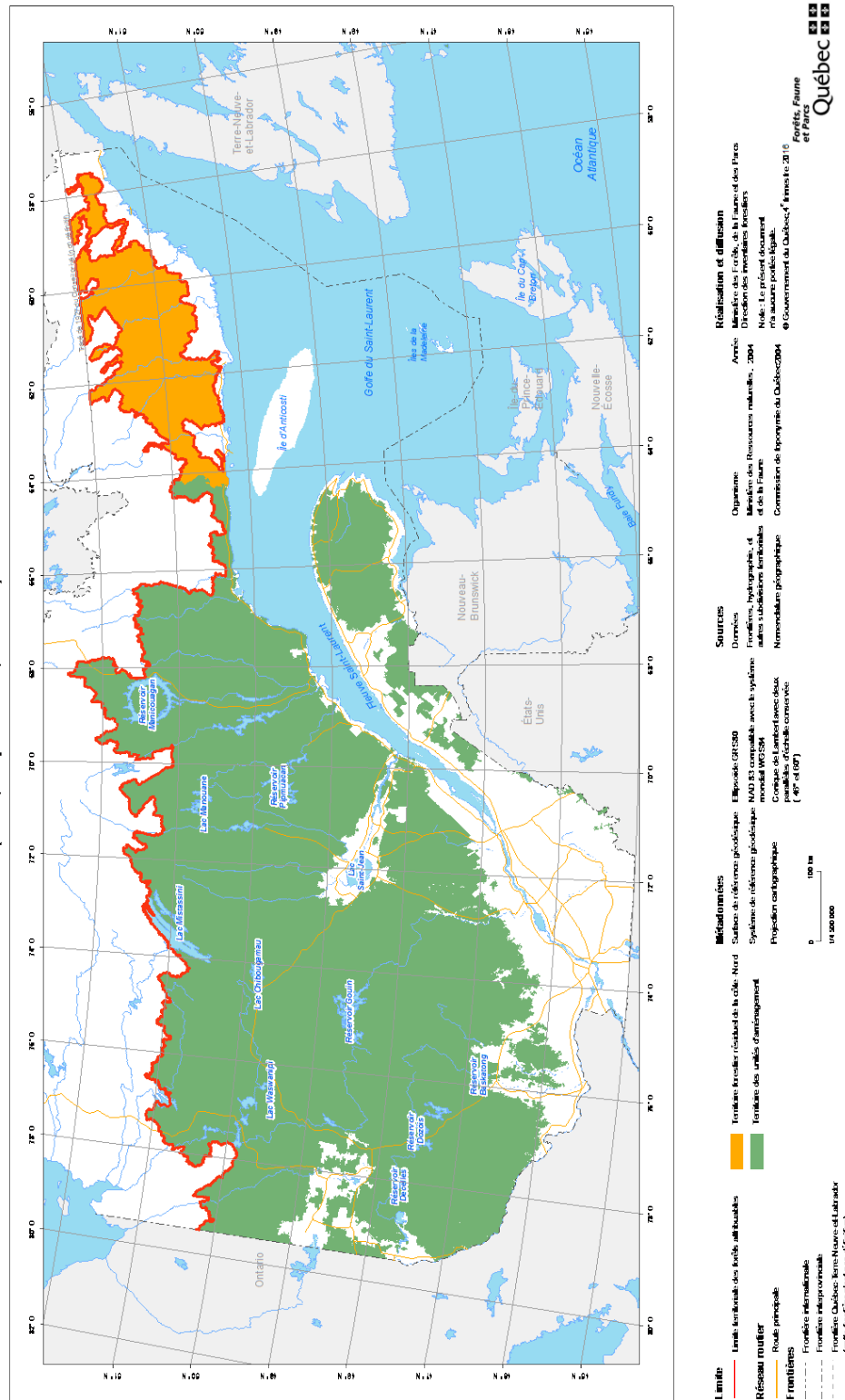


ANNEXE 6 – COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES ET AMÉNAGEMENTS HYDROÉLECTRIQUES

(Source : Hydro-Québec, 2018, p. 2)

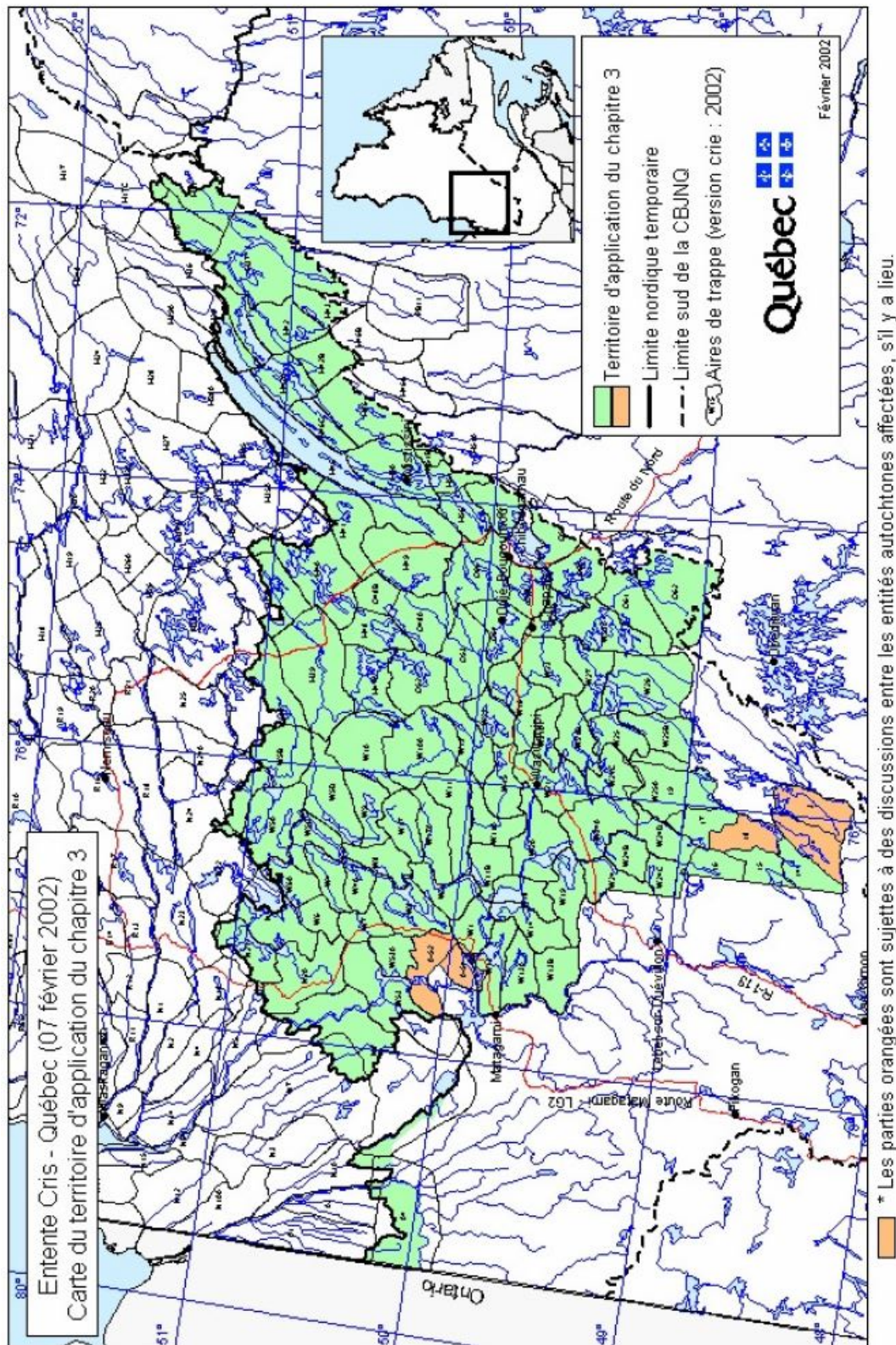


ANNEXE 7 – LIMITE TERRITORIALE DES FORÊTS ATTRIBUABLES (Source : MFFP, 2016)



ANNEXE 8 – TERRITOIRE D'APPLICATION DU RÉGIME FORESTIER ADAPTÉ

(Source : CCQF, s. d.c)



(Source : MFPP, 2018b)



ANNEXE 10 - INDICATEURS FSC CANADA (2^e ÉBAUCHE) AYANT TRAIT AU PROCESSUS DE CLPE
(Source : FSC Canada, 2016)

Indicateurs	Sujet
3.1.2	Documentation et cartographie des divers droits d'usage et d'accès (incluant les paysages culturels autochtones)
3.2.1	Participation des peuples autochtones pour déterminer leur contribution à la planification de l'aménagement stratégique qu'opérationnel
3.2.6	Le CLPE est accordé avant le début des activités d'aménagement ayant une incidence sur les droits identifiés
3.5.1	Les sites revêtant une signification particulière sur les plans culturel, écologique, économique, religieux ou spirituel sont identifiés par une participation appropriée
3.5.2	Des mesures visant à protéger ces sites sont convenues par une participation appropriée
3.5.3	Lorsque de nouveaux sites revêtant une signification particulière sont découverts, les activités d'aménagement cessent jusqu'à ce que des mesures de protection soient convenues
3.6.1	Les connaissances traditionnelles sont protégées et ne sont utilisées que lorsqu'il y a eu consentement libre, préalable et éclairé
6.1.2	Les meilleurs renseignements disponibles comprennent les valeurs ponctuelles précises de la faune (comme les salines)
6.1.3	Évaluation de la forêt dans son état actuel
6.2.2	Évaluation des impacts sur les valeurs au niveau des peuplements avant le début des activités
6.4.1	Les meilleurs renseignements disponibles sont utilisés pour établir une liste des espèces en péril
6.4.5	Travail en coopération avec les peuples autochtones afin de gérer les exigences liées aux espèces en péril
6.5.1	Participation, dans le cadre d'un processus de CLPE, des peuples autochtones pour identifier les zones spéciales d'aménagement et les aires protégées candidates
6.5.2	Consultation avec les peuples autochtones pour identifier les carences à combler dans un réseau d'aires de conservation
6.5.5	Prise en compte des commentaires des peuples autochtones pour désigner les zones spéciales d'aménagement et les aires protégées candidates
6.5.7	Prise en compte des commentaires des peuples autochtones pour constituer un réseau d'aires de conservation
6.5.8	Le CLPE est obtenu relativement à l'identification des aires protégées candidates et des zones spéciales d'aménagement
6.8.5	Coordination des approches d'aménagement du paysage avec les peuples autochtones
8.2.2 (8-11)	Suivi des impacts sociaux et économiques des activités d'aménagement
9.1.2	Participation des peuples autochtones pour évaluer les HVC et les zones à HVC
9.1.3	Délimitation des HVC et des zones à HVC sur les cartes
9.2.2	Participation des peuples autochtones à l'élaboration des stratégies d'aménagement
9.4.2	Participation des peuples autochtones à l'élaboration du programme de suivi